

**Supresión de las Secretarías Vicealcaldías en el Municipio de
Medellín. Razones para una reforma en la Administración
Municipal.**

PRESENTADO POR:
EDWIN ALBERTO ECHEVERRI PATIÑO
JUAN DIEGO RENDÓN DEDERLE

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
MEDELLÍN
2016

Contenido

Supresión de las Secretarías Vicealcaldías en el Municipio de Medellín. Razones para una reforma en la Administración Municipal. 3

Resumen 3

Introducción 4

Justificación. 6

Medellín: sucesivas reformas administrativas13

Vicealcaldías y modernización de la Alcaldía de Medellín. La Administración de Aníbal Gaviria
16

Federico Gutiérrez: nueva administración y eliminación de las secretarías vicealcaldías 21

Hallazgos: Los argumentos para la supresión de las secretarías vicealcaldías 22

Conclusiones 33

Referencias Bibliográficas 41

Anexo 1. Matriz de comparación argumentos para supresión de las Secretarías Vicealcaldías
46

Anexo 2 Entrevistas 64

Anexo 3 Organigramas de la Administración Municipal 77

Supresión de las Secretarías Vicealcaldías en el Municipio de Medellín. Razones para una reforma en la Administración Municipal.

Resumen

Este artículo pretende identificar y revisar los elementos argumentados por el alcalde, algunos de sus secretarios y concejales para suprimir las Secretarías Vicealcaldías de la estructura de la administración municipal de Medellín, luego de posesionarse como alcalde de la ciudad Federico Gutiérrez Zuluaga en enero de 2016 y sin haber transcurrido un año de efectuarse el proceso de modernización que dio lugar a la conformación del Conglomerado Público de Medellín y constituirse un modelo de gerencia pública que abarcó a toda la estructura administrativa.

El estudio de caso busca analizar las razones que se presentaron para llevar a cabo la supresión y la naturaleza de los argumentos expuestos en el proceso de debate que finaliza con la aprobación del proyecto de acuerdo, a la luz de los aspectos teóricos de la administración pública, la Nueva Gerencia Pública y la Post Nueva Gerencia Pública que estudian los procesos de modernización y reorganización en el sector público.

Abstract

This article aims to identify and review the debated elements by the City Mayor, some of his Secretaries and City Councils for the elimination of the “Vicealcaldías” Secretaries from the structure of Medellín’s Municipal Administration. Immediately following his inauguration as Mayor of the City, Federico Guitierrez Zuluaga, on January 2016; and in less than a year since the modernization process which generated the formation of “Conglomerado Publico de Medellin”, it became a model of public management that cover the entire public administration.

This case study seeks to analyze the reasons presented to carry out the elimination and the nature of the arguments in the discussion process which concluded with to the completion and approval of the project’s agreement. In light of the theoretical aspects of the Public Administration; the New Public Management and the Post New Public Management studied in the modernization and reorganization processes of the public sector.

Palabras clave:

Reformas administrativas, burocracia, administración pública, Nueva Gerencia Pública, Post Nueva Gerencia Pública,

Key words

Administrative reforms, bureaucracy, public administration, New Public Management, Post New Public Management,

Introducción

“En materia de gobierno todo cambio es sospechoso, aunque sea para mejorar.”

(Autor: Sir Francis Bacon)

Administrar el Estado es una tarea compleja. Son diversas las consideraciones acerca del cómo y el qué debe hacer el Estado para que funcione adecuadamente y atienda las demandas de los ciudadanos, manteniendo la gobernabilidad y el bienestar de los gobernados. Si bien la complejidad es evidente en el ámbito nacional, en lo local esta situación presenta similitudes.

Las administraciones locales son la extensión de la acción estatal en las regiones, llevando a los grupos poblacionales los bienes y servicios a los que tiene derecho según la Constitución Política de Colombia en su Artículo 2 y las demás disposiciones asociadas,

referentes a las funciones del Estado de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de derechos y deberes consagrados en la norma.

En procura de mejorar los servicios a los ciudadanos, las entidades públicas se transforman, ajustando su estructura organizacional a nuevos enfoques de administración pública o a iniciativas determinadas por el interés de grupos específicos de la sociedad.

Los procesos de transformación o “reorganizaciones” del Estado y de sus entidades están influidos por “mitos y lugares comunes acerca del fenómeno burocrático y del papel del Estado con la imagen popularizada que evoca la rutina, la ineficiencia, la complicación de procedimientos, la injerencia "injustificada" en áreas reservadas a la actividad privada, el exceso de personal, la corrupción y el patronazgo político” (Oszlak, 1977, p.1-2).

En este contexto de la acción del Estado caracterizada por el desprestigio del aparato burocrático y con el marco de la administración pública, apuntalada en los modelos tradicional o burocrático y el modelo de la nueva gestión pública o post-burocrático (Ramírez Brouchoud, 2010, p. 27), se abordará el proceso de supresión de las Secretarías Vicealcaldías creadas en el año 2012 en la estructura organizacional del Municipio de Medellín, y eliminadas por el Alcalde Federico Gutiérrez, al iniciar su mandato en el año 2016, mediante el primer proyecto de acuerdo presentado al Concejo de la ciudad.

Justificación.

El Estado en su triple dimensión de articulador de relaciones sociales, conjunto de aparatos y como lugar de la política (Ramírez Bouchoud, 2008, p. 1) es objeto de diversas discusiones y análisis que pretenden evaluar el funcionamiento de sus instituciones, la calidad y la oportunidad de los bienes y servicios que presta, el grado de preparación técnica de sus funcionarios y el uso de los recursos que tiene a su disposición. Éste requiere su transformación institucional para ser cada vez más eficiente a fin de atender la demanda de los intereses públicos en vez de los particulares.

El cuestionamiento a la burocracia tradicional, que Weber consideraba como la forma más satisfactoria de organización (Koven, S. G. 2009, p. 141), y su modernización ha sido ampliamente recogida en la literatura sobre reformas del Estado. Numerosos análisis se han centrado en reformas o reorganizaciones de la estructura administrativa, que son una de las más comunes actividades del gobierno contemporáneo (Peters. 1994, p. 165).

Aplicadas en los niveles más altos del ejecutivo, corresponden a la implementación de la denominada New Public Management (Nueva Gestión Pública), enfoque contrapuesto al modelo tradicional burocrático weberiano, suponiendo un cambio deliberado de las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público para que funcionen mejor, a semejanza de las empresas privadas (Ramírez Bouchoud. 2010, p. 31). Así, es usual referir los procesos llevados a cabo en Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos, con sus

exponentes más notorios como Margaret Thatcher en Inglaterra o Ronald Reagan en Estados Unidos. Inglaterra, especialmente, es cita obligada en términos de recepción e implementación de las reformas de carácter neo gerencial a finales del siglo XX, como lo señala Theo Toonen (2003, p. 467).

Sin embargo, a pesar de los análisis y publicaciones que abordan la burocracia tradicional, la administración pública y la Nueva Gestión Pública, sigue vigente la observación de Oszlak (1979) según la cual las teorías en materia de organización y administración -que hoy constituyen una fuente fundamental para el estudio de la burocracia estatal- reconocen su origen en investigaciones llevadas a cabo predominantemente en ámbitos "no públicos" (p.2), así como su pregunta por el valor de encarar investigaciones que definan como unidad de análisis la burocracia estatal de los países latinoamericanos, dado que esta clase de estudios se justifica por su potencial contribución al mejor conocimiento del papel, desempeño e impactos del aparato administrativo y productivo del Estado (p. 1).

En este caso, al revisar la supresión de las Secretarías Vicealcaldías en la organización Municipio de Medellín a la luz de la teoría del New Public Management o NGP, se espera contribuir al conocimiento sobre los procesos de reforma de la estructura administrativa en el ámbito local, revisando los factores de orden técnico y político argumentados para llevarla a cabo, así como algunos efectos en la organización y en el desempeño del aparato de gobierno local, luego de ésta.

Enfoques de administración pública y reformas administrativas

En “Estudio de la Administración” de 1887, Woodrow Wilson señalaba: “En tiempos antiguos, las dificultades casi siempre eran por la constitución del gobierno; y por tanto, eso era lo que ocupaba los pensamientos de los hombres. Poca o ninguna dificultad causaba la administración” (Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. 1999. p. 75). Hoy día, administrar el Estado se ha tornado en un proceso complejo y va más allá de la conformación del sistema de gobierno y hablamos entonces de administración pública, la cual Leonard White define como “la administración de hombres y materiales para realizar los propósitos del Estado” (Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. 1999. p. 128) mientras que White (1999) la concibe como la ejecución de los negocios públicos cuyo objetivo es la realización más expedita, económica y completa de los programas públicos (p. 130).

Ahora bien, para ejecutar estos programas se deben limitar y regular comportamientos y establecer controles a la forma como se desarrollan las relaciones de los individuos con el Estado mediante una estructura burocrática, especialmente en la actualidad cuando los propósitos del Estado son variados, dinámicos y complejos; cuando las demandas ciudadanas son múltiples y para atenderlas los administradores públicos toman diferentes decisiones, hacen uso de los recursos públicos y afectan la vida de las personas (Harmon y

Mayer, 1999). Así, las decisiones políticas, la estructura institucional y su administración se relacionan estrechamente y se conjugan en un concepto denominado como lo “público”.

Lo público, señala Ramírez Bouchoud (2010, p 28), es complejo de definir por la cantidad de connotaciones que trae; no obstante se puede decir que tiene que ver con lo estatal. Lo estatal se hace concreto para el ciudadano en forma de los servicios que le prestan diferentes dependencias, las cuales han adquirido nuevas funciones y objetivos, dando origen a sustanciales cambios en su composición y estructura (Ramíó, C. 1999, p.21), por lo cual se lo vincula al concepto de burocracia.

Max Weber, considerado uno de los fundadores del estudio moderno de la administración pública, señalaba que la burocracia se ha desarrollado plenamente en las comunidades políticas y eclesiásticas sólo en el Estado moderno (Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. 1999. p. 117). Koven (2009) indica que desde el punto de vista de Weber la burocracia era capaz de alcanzar el más alto grado de racionalidad y efectividad, además de ser la forma más satisfactoria de organización (p. 140). No obstante este concepto se convirtió en sinónimo de ineptitud e ineficiencia, gran tamaño, poca productividad, reglas excesivas, procedimientos lentos, intereses propios, lejanos a las necesidades cotidianas de la gente y altos costos.

En la década de los setenta en el siglo XX, se da el retorno de las ideas liberales, bajo el marco del neoliberalismo y las corrientes económicas se orientaron al mercado donde éste

tuviera el papel principal y no el Estado. Se toma entonces, como modelo, el sector privado para hacer del sector público una estructura eficiente y eficaz, más pequeña y que concibe al ciudadano como cliente o consumidor de un servicio. Surge así la Nueva Gestión Pública o NGP, un fenómeno administrativo que se origina en países anglosajones (Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia) en los setentas y ochentas, como una propuesta neoliberal para reformar las administraciones públicas de los Estados, con la promesa de implementar los principios de eficiencia, eficacia y economía. Cejudo (2011, p.28) señala que la NGP fue impulsada como una solución a los problemas de la vieja burocracia, soportada en dos escuelas de pensamiento: la teoría de la elección pública (*public choice*), acompañada por el nuevo institucionalismo económico, y el gerencialismo (*managerialism*).

De este modo, el modelo de Weber asociado a la concepción estado-céntrica cambia por la NGP a la visión mercado-céntrica, la cual según Oszlak (2013, p, 5) condujo a la adopción de políticas de privatización, descentralización, *downsizing*, desregulación, desburocratización, tercerización y otras orientaciones tendientes a la reducción de la intervención estatal, enfatizando en la medición y estandarización de productos y resultados; priorizando el diseño de estructuras más autónomas, chatas y especializadas y haciendo más borrosas las fronteras entre los sectores público y privado. En tal sentido, la NGP es una aproximación neo gerencial.

Ahora bien, si el poderoso modelo Weberiano no llegó a implantarse casi en ninguna parte y menos aún en América Latina, por su parte la NGP, si bien condujo en buena

parte de la región a una minimización del estado, no produjo necesariamente su mejoramiento (Joan Prats i Catalá referido por Oszlak 2013, p. 7). En consecuencia la NGP llegó a tener vigencia en los países latinoamericanos como Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay, República Dominicana, El Salvador y Ecuador, empleando estrategias de tipo “*manegerial*” con particular pragmatismo sin cambiar la fisonomía institucional del Estado y preservando elementos burocráticos.

Surgen así los cuestionamientos respecto a la aplicación de reformas de tipo “*manegerial*” y a las experiencias negativas como la delegación estructural, el desempeño directivo y las organizaciones especializadas, asociadas a las reformas de NGP considerando, además, que éstas se originaron fuera del Estado, debilitando la gobernanza democrática, la ciudadanía y el interés público (Oszlak, 2013, p. 6) y aparecen entonces reformas post nueva gestión pública con un enfoque que engloba la totalidad del gobierno –TG– (“*whole-of-government approach*”) como respuesta la “pilarización” del sector público típico de las reformas de NGP.

Este nuevo enfoque busca que las entidades públicas trabajen juntas de forma integrada. No obstante, en forma similar como lo referenciaba Guy Peters (1994, p. 166) respecto a otros procesos de reforma de gobierno que se caracterizaron por ser una moda en la ciencia administrativa, los procesos de gobierno total TG también pueden ser contemplados desde una perspectiva que interpreta los conceptos de nueva reforma como mitos, símbolos o modas. A su favor podría decirse que a diferencia de lo que ocurrió con la NGP, el enfoque TG es un

movimiento dirigido por fuerzas tanto internas como externas, motivado por experiencias negativas de las reformas gerenciales, que incluyen temas no contemplados hace 20 años como la seguridad y el terrorismo, la eficiencia y la presión presupuestal, el avance en las tecnologías de la información y la comunicación fundamentales para la coordinación horizontal entre entidades públicas y que desde una perspectiva estructural o instrumental el enfoque TG se vería como un diseño organizacional consciente o una reorganización. En este sentido, los líderes políticos utilizan el diseño estructural de las entidades públicas como instrumento para cumplir metas, lo cual requiere líderes con control de los procesos de reorganización. Otro elemento interesante es que las prácticas burocráticas procedimentales se reemplazan por redes de gobernanza, buscando resolver el debilitamiento de la gobernanza democrática que justamente se le critica a la NGP, la cual se enfoca más en la ética, en construir un sentido de valores sólido y unificado, en la formación de equipos, involucramiento de organizaciones participantes, y en mejorar la capacitación y el autodesarrollo de los servidores públicos (Christensen & Laegreid, 2007, p.542 - 549).

Desde luego, el modelo TG también recibe críticas dado que no logra cumplirse lo propuesto pues se agotan las posibilidades de efectuar reformas estructurales, no solo por lo que implican políticamente sino también por el uso de recursos para cumplir las metas institucionales. Por esta razón ha tomado particular fuerza la figura de la alianza público privada para la gestión. Así, ya no es sólo la prevalencia del sector privado en la gestión pública, sino que se convierte en una gestión compartida. En tal caso se tienen entonces las estructuras propias de la NGP con ajustes prácticos propuestos por el modelo TG.

Medellín: sucesivas reformas administrativas

La ciudad de Medellín no ha sido ajena a procesos de reforma de su estructura administrativa municipal efectuados antes de que a Colombia llegaran los conceptos relacionados con la NGP, sin que tuviera un modelo particular para efectuarlas y más bien ajustándose a una estructura de país caracterizada por relaciones clientelares, de autoritarismos regionales y parroquialización del poder (Avila, 2013).

Restrepo-Medina (2011, p. 385), señala que en la Constitución de 1991, no se contempla una opción normativa explícita por un determinado modelo de administración pública y que en la organización del Estado es posible identificar la implantación inconclusa del modelo weberiano, en una mezcla de estructuras burocráticas tradicionales con modelos gerenciales lo que, además de no ser siempre la solución efectiva al problema del funcionamiento de la administración, genera que esta tenga poca credibilidad y legitimidad ante la sociedad civil.

Al revisarse el Estudio Técnico para la Modernización de la Administración Municipal (Alcaldía de Medellín, 2012) y el documento “Modernización – Modelo de gobierno y gerencia pública en el país” (Alcaldía de Medellín, 2015) se aprecia que los procesos de ajuste en la estructura municipal han sido una constante en el tiempo sin un modelo preciso.

Así, por ejemplo, en 1941 se crean las secretarías de Gobierno, Hacienda, Obras Públicas e Higiene, como dependencias directas de la Alcaldía. En 1945 ésta última cambia a Departamento de Higiene y Salubridad y en 1966 se fusionó con la Secretaría de Educación, convirtiéndose en Secretaría de Educación, Salud y Asistencia. En 1973, es reestructurada y surge la Secretaría de Salud Pública y Bienestar Social. En 1956 se crea la Secretaría de Educación Pública. En 1960 se establece el Departamento Administrativo de Planeación, reestructurado en 1962 y 1970. También en 1970 el Departamento Administrativo de Cultura y Recreación se integra a la Secretaría de Educación.

En 1966 la Secretaría de Servicios Administrativos fue creada y modificada en 1967, 1969, 1970 y 1975, año en que se instituyen la Secretaría General y la Secretaría de Transporte y Tránsito. La Secretaría Privada surge en 1992, la Dirección General de Informática en 1993 y la Dirección de Control Interno en 1994.

En el período 2000-2003, ocurre la primera reestructuración integral del Municipio de Medellín en el contexto de la aplicación de la Ley 617 de 2000 (Racionalización del Gasto Público). Se crean las Secretarías de Cultura Ciudadana, Medio Ambiente, Solidaridad (anteriormente denominada Bienestar Social), la Agencia de Cooperación Internacional de Medellín, el Banco de los Pobres, la Corporación *Medellín Convention and Visitors Bureau* y la Empresa de Desarrollo Urbano.

Con el Decreto 151 de 2002 se determina el funcionamiento de la Administración Municipal en el nivel central, la nueva estructura administrativa y las funciones de las dependencias, indicándose que era necesario adaptar y modernizar la Alcaldía para aplicar principios institucionales y responder a las exigencias del entorno. Se establece el conjunto de procesos y se determinan tres áreas: estratégica, de apoyo y básica, y tres niveles jerárquicos: alcaldía, secretarías de despacho y direcciones; y subsecretarías de despacho y subdirecciones (esta estructura corresponde al gráfico 1 del anexo 3: Organigramas de la administración municipal).

Durante el período 2004 -2007, ocurren diferentes procesos de ajuste de la estructura municipal. Metromujer cambia a Secretaría de las Mujeres, desaparecen las entidades Mi Río e INVAL (Instituto de Valorización), se constituye Plaza Mayor Medellín S.A, se crean Parque Explora y Metroplus y se escinde la Unidad de Telecomunicaciones de las Empresas Públicas de Medellín EPM para constituirse como UNE. En 2011 el Sistema Municipal de Prevención y Atención de Desastres SIMPAD, se convierte en el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo y Desastres DAGRD.

En el 2008 se crea la Subsecretaría de Valorización (reemplazando al Inval), el Fondo de Vivienda se transforma en el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – Isvimed-, nace Ruta N y surge la Empresa para la Seguridad Urbana, ESU, anteriormente denominada Empresa Metropolitana para la Seguridad, Metroseguridad, y antes Fondo Metropolitano de Seguridad "METROSEGURIDAD".

Salvo la adecuación institucional donde se adopta el funcionamiento por procesos asociados a sistemas de gestión de la calidad y a la aplicación de la Ley 617 durante la administración de Luis Pérez Gutiérrez (2001 – 2004), la estructura de la Alcaldía de Medellín no había experimentado procesos de adecuación que involucraran toda la organización, incluidos los entes descentralizados.

Aunque en el período 2001 - 2011 se dan ajustes administrativos que coinciden con elementos de innovación asociados a los enfoque de la NGP como son participación ciudadana, rendición de cuentas, visibilidad y transparencia, gestión por resultados y cualificación del talento humano (Ramírez Brouchoud, 2013) la concepción mercado-céntrica, con políticas de privatización, descentralización y *downsizing*, propia de la NGP no se da en su totalidad en la administración.

Vicealcaldías y modernización de la Alcaldía de Medellín. La Administración de Aníbal Gaviria

Durante el mandato del alcalde Aníbal Gaviria (2012-2015), se lleva a cabo el proceso de “Modernización” según lo estableció en el Plan de Desarrollo (Alcaldía de Medellín, 2012) en la línea 5: “Legalidad, legitimidad e institucionalidad”, bajo el programa Modernización e innovación (p. 301), cuyo propósito fue la transformación, diseño y construcción de la organización municipal para hacerla moderna, innovadora, eficiente y eficaz,

optimizando la capacidad institucional del municipio apoyado en un modelo de gobierno de tecnologías de información y comunicaciones, como pilares de la competitividad y efectividad en la satisfacción de la ciudadanía.

El proceso inició con el Decreto 0495 de 2012 que creó la Secretaría de Seguridad, mediante Acuerdo 02 del 2012 que le concedió facultades pro tempore al Alcalde para la Modernización de la Administración Municipal. Luego, con el Decreto 1364 de 2012 se adopta la estructura de la administración municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, así como se crean y modifican unas entidades descentralizadas.

Asociados con los elementos del modelo gerencial de gobierno, el Decreto 1364 contiene principios organizacionales como el de Coordinación y colaboración, de Eficacia, de Eficiencia, de Publicidad y Transparencia, de Moralidad, de Responsabilidad, de Imparcialidad, de Especificidad. También señala modalidades de la acción administrativa como descentralización, desconcentración, delegación de funciones, delegación entre entidades públicas y ejercicio de funciones administrativas por particulares.

En la fase I de la modernización fueron creadas seis vicealcaldías: 1) Educación, Cultura, Participación, Recreación y Deporte. 2) Gobernabilidad, Seguridad y Servicio a la Ciudadanía. 3) Hábitat, Movilidad, Infraestructura y Sostenibilidad. 4) Ciencia, Tecnología e Innovación, Desarrollo Económico, Internacionalización y Alianzas Público-Privadas (APP). 5)

Salud, Inclusión y Familia. 6) Gestión Territorial. Estas vinculadas a cinco dimensiones de desarrollo: Ciudad Escuela, Ciudad Segura, Ciudad Sostenible, Ciudad Saludable y Ciudad Empleo (En los gráficos 2 y 3 del anexo 3 pueden apreciarse la estructura de la alcaldía de Medellín con las secretarías vicealcaldías y el Modelo de Gerencia Pública según proceso de Modernización). Las vicealcaldías reciben como funciones “coordinar y articular los sectores administrativos especializados de la gestión municipal para un mayor impacto en la gestión pública” (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 7).

En la modernización se aplicaron el modelo de teletrabajo, los horarios flexibles de trabajo, la nivelación salarial y la profesionalización de los funcionarios, así como se disminuyeron los contratos por prestación de servicios creando 567 empleos en concurso de provisionalidad.

Varias razones dieron lugar a la modernización: gestión institucional fragmentada y desarticulada, demanda permanente de la ciudadanía por más y mejores servicios, deficiencia en el enfoque programático de las políticas públicas, deficiencia en la estructura para responder a requerimientos que impone el crecimiento de los recursos de inversión del municipio y, desarticulación en el nivel interno y con las entidades externas lo que dificultaba la toma de decisiones (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 15).

De este modo, el Consejo de Gobierno pasó de 50 a 13 representantes de diversas áreas y entidades buscando la agilidad en la toma de decisiones así como la articulación y direccionamiento de las políticas públicas, creación y articulación de áreas estratégicas de desarrollo humano, trabajo coordinado entre todas las secretarías y entidades afines, sencillez y eficiencia en la administración de la ciudad, transparencia en el ejercicio de gobierno, verdadera gerencia pública, calidad de vida para los servidores y sus grupos familiares y responder con oportunidad a las demandas de la ciudadanía

Este proceso culmina con las facultades entregadas por el Concejo a través del Acuerdo 001 de 2015 al alcalde, que permitió alinear y articular la estructura administrativa de acuerdo con las estrategias definidas en el POT y con nuevo modelo de gobierno corporativo con la figura del “Conglomerado Público Municipio de Medellín”, primero en el país generado por un ente territorial agrupando, con 46 entidades descentralizadas, 29 directas y 17 con socios estratégicos, activos de \$57 billones y un patrimonio de \$33.3 billones (a diciembre 31 de 2014), además de un promedio de 67.000 empleos entre directos e indirectos (Alcaldía de Medellín, 2015). De este modo Medellín es la primera ciudad de América Latina que se declara como Conglomerado Público, lo que se consideró “una decisión maestra de gerencia pública que promueve la transparencia y la efectividad de la gestión” (Alcaldía de Medellín, 2015, p.21). La estructura del Conglomerado Público de Medellín según proceso de Modernización puede verse en el Anexo 3, Gráfico 4.

El modelo está asociado al desarrollo de 6 pilares: gobierno corporativo, gestión financiera, planeación y gestión, direccionamiento jurídico, ambientes de control y gobernanza de las comunicaciones (Alcaldía de Medellín, 2015, p 43). Éstos buscan articular los procesos y estructuras de apoyo misional para la toma de decisiones efectiva, fortalecer los controles para enfrentar los diferentes riesgos, administrar los conflictos de interés y la autorregulación, mejorar e implementar en conjunto buenas prácticas de gestión y sostenibilidad, generar sinergias aprovechando las capacidades conjuntas de las entidades y el nivel central; y maximizar la generación de valor económico y social.

La nueva estructura, que incluye aspectos propios de la NGP como la “pilarización”, prácticas de gobierno corporativo y, tal vez, elementos de la post NGP, en cuanto el diseño estructural de las entidades públicas sirve como instrumento para cumplir metas, en este caso particular la ejecución del Plan de Desarrollo Territorial; permite al alcalde “gerenciar” de una manera más eficiente, tener un relacionamiento más fluido con el sector privado y, como lo señaló Simón Gaviria, Director del Departamento Nacional de Planeación, articularse con los niveles del gobierno nacional (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 5).

El proceso de modernización se formaliza con la expedición del Decreto 883 del 3 de junio de 2015 “Por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”.

Federico Gutiérrez: nueva administración y eliminación de las secretarías vicealcaldías

Menos de un mes después de expedirse el Decreto 883 de 2015, durante la campaña a la Alcaldía de Medellín, los candidatos Federico Gutiérrez, Juan Carlos Vélez y Alonso Salazar, manifestaron sus cuestionamientos a la estructura administrativa surgida de la modernización. Gutiérrez, en el periódico Vivir en el Poblado, el 10 de julio de 2015 indicaba: “Hay un gran problema de burocracia, la Administración está parcelada entre los concejales, quienes, salvo tres o cuatro, tienen todos un pedacito a su nombre. Los problemas de Medellín no se resuelven con burocracia sino con liderazgo”.

En el documento de propuesta de programa de gobierno, en la página 23, se hace referencia a la Estructura de la Administración e institucionalidad, indicando:

Toda reorganización de la estructura de la Administración requiere de un estudio serio y de una medición posterior para verificar si con ella se obtienen o no los efectos deseados. Tenemos dudas sobre los resultados obtenidos con la denominada “modernización administrativa”. Fueron creadas 6 vicealcaldías y 567 nuevos cargos, implicando con ello un costo anual adicional de más de \$40.000 millones. Por eso, no continuaremos con las figuras de las vicealcaldías dentro de la estructura e institucionalidad de la Administración municipal, pues CREEMOS que son el Alcalde y sus Secretarios los

llamados a liderar los diferentes temas de ciudad. No hay por qué crear nuevos cargos que distancien al Alcalde de la realidad y que diluyan responsabilidades.

Una vez elegido alcalde, Federico Gutiérrez, radicó el proyecto de Acuerdo 02 de 2016, por el cual “Se modifica el Decreto 883 de 2015”. Inicialmente presentado como proyecto 01 se radicó el 8 de enero y se retiró el mismo día, para presentarse posteriormente el 13 de enero. En éste, el artículo primero modifica el Artículo 21 del Decreto 883 de 2015 eliminando las Secretarías Vicealcaldías y el artículo segundo, asigna al Secretario de Gobierno y Dirección de Gabinete, las funciones establecidas a las Secretarías Vicealcaldías en el artículo 22 del decreto de modernización.

Luego de dos debates en el Concejo, el proyecto fue aprobado el 13 de febrero y se formalizó mediante Decreto N° 406 de marzo 4 de 2016 “Por medio del cual se suprimen unos empleos en la Administración Municipal”.

Hallazgos: Los argumentos para la supresión de las secretarías vicealcaldías

Para desarrollar el análisis de los elementos presentados se utilizó una metodología cualitativa, efectuando la revisión del material elaborado por la Alcaldía de Medellín en ambas etapas del proceso (creación y supresión de las vicealcaldías), los documentos y actas que reposan en el Concejo de Medellín correspondientes al proyecto presentado por la administración, el Acta de la Comisión de Estudio, los informes de ponencia de los dos debates, el Estudio Técnico presentado como soporte al proyecto y los conceptos técnicos solicitados por el Concejo a las secretarías de Hacienda, General y Gestión de Talento Humano. Adicionalmente se revisaron los textos “Documento Premisas de la transformación del Municipio de Medellín” y el programa de gobierno presentado por Federico Gutiérrez en su calidad de candidato a la alcaldía de Medellín.

Se efectuaron cuatro entrevistas estructuradas a personas vinculadas con los procesos a fin de contrastar los argumentos presentados en la documentación remitida al Concejo y comparar elementos de ambas estructuras administrativas, es decir la existente y la propuesta. En este caso se seleccionaron tres secretarios de despacho de la administración Gutiérrez y, en el ámbito externo, la Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio, quien acompañó el proceso de modernización en el gobierno anterior mediante la asesoría en gobierno corporativo. En el caso de los secretarios se efectuaron seis preguntas:

1. Al iniciar la administración, ¿qué información recibió sobre el proceso de modernización adelantado en la Alcaldía y sobre la figura de Conglomerado Público de Medellín?

2. ¿Cuáles fueron las consideraciones tenidas en cuenta para suprimir las secretarías vicealcaldías?
3. ¿Qué aspectos positivos considera usted tenía esta figura?
4. ¿Qué aspectos negativos considera que tenía?
5. ¿Qué ventajas representó la supresión de las secretarías vicealcaldías?
6. ¿Qué efectos tiene esta supresión respecto al funcionamiento del Conglomerado Público Medellín?

Para el caso de la Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio no se efectuaron las dos primeras dado que no eran pertinentes. La descripción detallada de los criterios de selección y la transcripción de las entrevistas pueden consultarse en el Anexo 2.

Finalmente se construyó una matriz (Anexo 1) en la cual se seleccionaron los temas que reiteradamente aparecían en los documentos revisados y en las entrevistas, se identificó a quienes los expresaban, y con base en los parámetros de Jorba (2009, 130) quien establece 4 clasificaciones para las formas argumentativas en el proceso deliberativo: Opinión (O), Información (I), Argumentación Particular (AP), Argumentación Abstracta (AA), se efectuó una modificación para clasificar el tipo de referencia que hacen los diferentes actores (Alcalde, Secretarios, Concejales y Otros) de la siguiente forma: Información (datos), Opinión –O- (afirmación personal), Argumentación (A) (Soportado en indicadores, evaluaciones, estudios), Suposición o duda (S/D) (Referencia sin soporte, sólo en inquietudes).

En la matriz los temas se agruparon según dos criterios: I) Elementos de orden político - gobierno y II) Elementos asociados a aspectos de orden técnico. Los de carácter político son presentados como la promesa de campaña plasmada en el programa de gobierno, los estilos de gobierno y liderazgo, y los cuestionamientos al funcionamiento del aparato administrativo – burocrático. De otro lado los de carácter técnico se plasman en aspectos de orden financiero, jurídico o estructural.

La revisión detallada de los documentos y la aplicación de la matriz permitieron identificar debilidades, contradicciones e imprecisiones en los argumentos presentados, tanto políticos y de gobierno, como en los componentes técnicos, los cuales se describen a continuación:

Estas comienzan desde el mismo programa de gobierno “Federico Gutiérrez Zuluaga, Alcalde de Medellín, 2016 -2019. Porque Creemos en Medellín”, el cual señala que existen “*dudas*” sobre el proceso de modernización, se indica la creación de las 6 vicealcaldías y 567 nuevos cargos, implicando con ello un costo anual adicional de más de \$40.000 millones (p. 23). Sin embargo, ninguno de estos aspectos se discrimina ni se sustenta. Por su parte la cifra inicial no vuelve a aparecer en ningún otro documento y, luego, en declaraciones a medios de comunicación, en el proyecto de Acuerdo, el debate en Comisión, la ponencia de los concejales y

el segundo debate, se indica que habrá un ahorro de 8.800 millones de pesos, sin que se precise el cómo, aspecto que se abordará más adelante.

Con relación a los cuestionamientos al funcionamiento del aparato administrativo – burocrático, asociados a la creación los 567 cargos, se encontró que corresponden a plazas que fueron formalizadas así: 205 por encargo, 306 en provisionalidad y 56 vacantes. Ello disminuyó los contratos de prestación de servicios, con promedio de permanencia de siete años (Hernández, C. 2015, p.99), por lo tanto el argumento no es preciso y de la totalidad de empleados de la administración municipal, los 28 empleos a cargo de las vicealcaldías significan solo el 0,48%.

Es reiterado el argumento de que la supresión de las vicealcaldías es necesaria para recuperar el liderazgo del alcalde y el rol de los secretarios. Sin embargo no hay claridad de la razón por la cual este liderazgo se perdería al permanecer la figura de las vicealcaldías, dado que dicha aptitud está asociada a la capacidad de gerencia de la organización, independientemente de la estructura que esta tenga. Igualmente no se presentan, en los diferentes documentos y en los debates en el Concejo, ejemplos precisos en los cuales la gestión de los secretarios se haya modificado tanto en el direccionamiento de programas como en la ejecución de los recursos, o referencias claras al incumplimiento de metas o modificaciones presupuestales en las secretarías debido a la intervención directa de los vicealcaldes, más aún cuando éstos no eran ordenadores del gasto y su rol era de articulación intra e interinstitucional.

En forma similar se indica que la figura de las vicealcaldías generó un distanciamiento del alcalde con los secretarios así como de la comunidad. En tal sentido no se encontraron ejemplos concretos en los cuales el alcalde no pudiera reunirse con la comunidad debido a la intervención de los vicealcaldes. Al respecto, puede considerarse que no es la estructura administrativa por sí misma la que aísla o no al mandatario, tanto de sus secretarios como de la comunidad. Es más probable que estas situaciones sean atribuibles al estilo de gobierno y al tipo de liderazgo ejercido o inclusive a rasgos personales como el carisma o las habilidades de comunicación que caractericen la manera de gobernar o gerenciar del mandatario. Además, no se encontró en los documentos que formalizan la estructura, normas o fijación de “conductos regulares” que limitaran el relacionamiento del alcalde con sus secretarios y con la comunidad, además de desconocer herramientas tecnológicas como chats en teléfonos celulares, comúnmente establecidos para facilitar la comunicación en los diferentes niveles de gobierno. Es de anotar que en la dinámica normal del funcionamiento de la alcaldía, los secretarios Privado, de Gobierno, Seguridad, Hacienda, General, Movilidad e Infraestructura, tienen contacto frecuente con el alcalde por las temáticas, proyectos estratégicos y situaciones afines a sus dependencias que deben atender en forma regular y particularmente sensibles para la comunidad, en comparación con secretarios como los de Juventud, Cultura, Evaluación y Control, Mujeres, Participación, Servicios y Suministros, Gestión Humana, entre otros, cuyas dependencias tienen dinámicas de acción diferentes y con menos situaciones de crisis para un gabinete municipal.

En cuanto al relacionamiento con la comunidad, son numerosas las formas de interactuar de un alcalde con ésta. En particular, eventos, actos protocolarios, reuniones, recorridos en

territorio, entre otros, que hacen parte de su agenda cotidiana, además de espacios de discusión abierta como las jornadas de Presupuesto Participativo, las Rendiciones de Cuentas, y el mismo Concejo de la ciudad. En tal sentido el argumento es vago y sin un soporte robusto para una modificación de la estructura.

Sin embargo, este no es el único caso. En el acta de segundo debate en el Concejo se registran intervenciones de notoria debilidad conceptual para la justificar la supresión de las vicealcaldías. Algunos ejemplos de estos argumentos se asocian visiblemente con factores políticos, así: *“porque es un tema que fue bandera en su campaña”* concejal Simón Molina (p.53) y *“¡Tengo leído al doctor Federico Gutiérrez Zuluaga y sé para dónde va y voy con él!”* concejal Jesús Aníbal Echeverri (p. 22).

Como producto de la matriz, pudo identificarse, a partir de la sumatoria de las expresiones y elementos plasmados en los documentos, que el mayor número de intervenciones de los diferentes actores corresponden a opiniones, seguido por afirmaciones sin soporte en estudios, resultados de evaluaciones de funcionamiento o informes o actas de reuniones, entre otros, que evidenciaron fallos en la operación de las dependencias debido a la actuación de las vicealcaldías. Las dudas presentadas con relación a aspectos claves como el resultado de la modernización y el funcionamiento de la estructura con la figura de las vicealcaldías no se resuelven en los conceptos emitidos por las dependencias requeridas, en los contenidos del informe técnico ni como resultado de los debates. En estos últimos las intervenciones siempre

tuvieron carácter de opinión y no de explicación argumentada de las motivaciones, cambios y efectos que la medida generaría en la estructura municipal.

Debilidad similar indican los hallazgos con relación al segundo criterio establecido para la revisión del proceso, es decir, los aspectos de orden técnico. En este caso es notoria la ausencia de argumentos sustentados en estudios, evaluaciones o indicadores de impacto, gestión financiera, porcentaje de ejecución de proyectos, así como documentos de planeación y proyección de dependencia para tomar esta decisión.

A pesar de que el programa de gobierno expresa que la reorganización de la estructura de la Administración requiere de un estudio serio y de una medición posterior para verificar si con ella se obtienen o no los efectos deseados, se encontró que no existe en la Administración Municipal una evaluación específica sobre el resultado de la modernización emprendida por Aníbal Gaviria en 2012 ni indicadores precisos que registren si el propósito de la modernización se cumplió efectivamente, menos aun teniendo presente el corto tiempo de su implementación de la estructura.

El proceso de supresión no se apoyó en un estudio riguroso y detallado. Cabe señalar que el proyecto de acuerdo el 8 de enero fue retirado el mismo día de su radicación y presentado nuevamente el 13 de enero. El documento técnico que lo acompaña así como los conceptos emitidos a solicitud del concejal Ramón Acevedo, Presidente de la Comisión Tercera encargada

de estudiar el proyecto, carecen de la rigurosidad que debían de tener para soportar esta medida, y no cumplen con lo establecido por el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP- en su Guía de Modernización de Entidades Públicas referente a los procesos de reformas organizacionales de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial que señala que estos deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones que así lo demuestren. La guía indica que para la reforma se debe cumplir con una reseña histórica, marco legal, análisis externo, análisis financiero, análisis interno, evaluación de las funciones, perfiles y cargas de trabajo, planta de personal y manual específico de funciones y competencias laborales (DAFP, 2012, p. 20).

El documento presentado al Concejo por la Administración Municipal comienza con anexo del MOP (Mapa de operación por procesos), justificación cambio, planta de empleos con descripción de las dependencias a modificar y, finalmente, clima laboral y riesgo psicosocial. No cuenta con reseña, marco legal, ninguno de los análisis, evaluación de perfiles y manual de funciones.

En cuanto al componente financiero, frente al ahorro de 8.800 millones anuales, argumentado por el alcalde en declaraciones a noticieros como Teleantioquia Noticias y Telemedellín y por los secretarios de Gobierno, General, Hacienda y Gestión Humana en los conceptos enviados al Concejo, así como por los de Inclusión y Comunicaciones en las entrevistas, se evidenció que aunque se invoca el estudio técnico, éste NO presenta información referente al tema. Por el contrario, el documento se concentra en describir modificaciones a las

secretarías de Movilidad, Gobierno, Inclusión y Seguridad, sin indicar su relación con la supresión de las secretarías vicealcaldías.

Extraña, además, el uso en los documentos de ponencia y acta de discusión en la Comisión Tercera, de expresiones como “se espera” y “estar hablando” respecto al ahorro mencionado pero no una descripción precisa de cómo éste se fundamenta. Inclusive la cifra inicial no coincide con la indicada en el concepto de la Secretaría de Hacienda, que corresponde a \$2.121.541.054, hecho que evidencia una diferencia al multiplicarse por cuatro (número de años del período de gobierno), superior a 313 millones. Además, la Secretaria General, Verónica De Vivero, reporta imprecisiones al responder de la siguiente manera a la pregunta de cómo se determinó el ahorro así: *“Cogimos cada una de las Vicealcaldías y sumamos, inclusive tenemos una diferencia que tenemos que conciliar, porque por el concepto de Hacienda, dice que hay un ahorro de \$2.400 millones al año, entonces tenemos una diferencia de \$200 millones”*.

En el caso del ahorro planteado, se estableció que no era un argumento robusto en relación con el incremento en gastos de funcionamiento anunciado en el plan de gobierno por valor de 40 mil millones. Por el contrario, se halló que el proceso de modernización invirtió \$17.000 millones en nivelaciones salariales de 3,045 empleados de los niveles directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial, cuyas curvas de remuneración presentaban diferencias a raíz de la aplicación de la Ley 617. Además, bajo el funcionamiento del conglomerado, en el proceso de compras y suministros se establecía un ahorro por economías de escala entre 70 mil y 100 mil millones por año (Alcaldía de Medellín, 2015 b). Inclusive tomando como referencia los 70 mil

millones economizados y descontando los 40 mil millones señalados inicialmente en el programa de gobierno por el alcalde Federico Gutiérrez, hay una diferencia de 30 mil millones, que representan un valor tres veces mayor al argumentado para la supresión en cuatro años.

La revisión permitió identificar que a pesar de haberse manifestado cuestionamientos por parte de varios concejales acerca del propósito del proceso de supresión, la debilidad en el argumento del ahorro y del relacionamiento con los secretarios y la comunidad, así como la ausencia de indicadores que permitieran medir la efectividad o inoperancia de las secretarías vicealcaldías, éste se votó en forma unánime. Particularmente llamativo es el caso de la concejala Aura Marleny Arcila, de las más conocedoras del proceso administrativo municipal y del carácter que tuvo la modernización y la conformación del conglomerado público, quien dejó plasmadas inquietudes sobre el ahorro, indicando la posibilidad de costos mayores, la inestabilidad de las estructuras administrativas y la carencia de un diagnóstico para evaluar las vicealcaldías, como se aprecia en el Acta 033 de febrero 13 de 2016 (p.22), de la sesión plenaria ordinaria del Concejo, correspondiente al segundo debate. No obstante, votó positivamente la iniciativa.

Como resultado de la matriz, en referencia al criterio técnico, puede apreciarse a partir de la sumatoria de los tipos de intervención que los valores entre información (I) y opinión (O) son muy similares (17 I y 16 O). Aunque el ítem información es mayor, es preciso indicar que ello tiene su origen en que para el criterio elementos políticos se incluyeron más documentos que no caben en los elementos de orden político – gobierno. Lo anterior debido a que el Concejo requiere conceptos a las dependencias que considera pertinentes con el fin de sustentar la

ponencia y la discusión en la comisión de estudio. Estos corresponden a aspectos financieros, jurídicos o de estructura organizacional y no a consideraciones de oportunidad política. Sin embargo la debilidad de los argumentos técnicos y la falta de rigurosidad en el documento técnico son evidentes.

Se identificaron además, contradicciones tanto en argumentos de los concejales como de los secretarios que respondieron las entrevistas, respecto a las razones que sustentaron la supresión de las vicealcaldías, así como de los motivos de la pasada administración para adelantar la modernización para ejecutar el Plan de Ordenamiento Territorial POT.

Finalmente, genera inquietud que a pesar de haberse divulgado ampliamente como una medida para la supresión de los cargos de secretarías vicealcaldías, no se informó ni se debatió en igual forma la modificación de la Secretaría de Gobierno para constituirse en Secretaría de Gobierno y Gestión de Gabinete, en la cual se concentró no solo la articulación institucional sino el poder de la coordinación de los sectores que anteriormente estaban a cargo de 6 vicealcaldías.

Conclusiones

Los procesos de reorganización o modernización deben estar orientados a fortalecer las instituciones. Sin embargo, los sucesivos ajustes a las dependencias de la Alcaldía de Medellín dan cuenta de la debilidad que puede tener la estructura administrativa, pues cada nuevo gobernante viene con nuevos proyectos de acuerdo que no cuentan con los documentos necesarios (v.gr. estudios técnicos, las evaluaciones de funcionamiento, los indicadores financieros, los soportes jurídicos y los mapas de procesos robustos que permitan determinar la modificación), y aun así logra llevar a cabo las reformas.

El propósito del cambio no es satisfacer las necesidades del gobernante de turno, sino crear un modelo administrativo más adecuado para garantizar un buen ejercicio de gobierno y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos mediante la entrega de bienes y servicios a través de las dependencias concebidas en una estructura administrativa formal. Con las reformas arbitrarias, no se prevé los efectos generan no solo al interior de la organización en materia de eficiencia, eficacia, articulación interna, relaciones intergubernamentales, sino en el aspecto externo con relación al ciudadano afectando la adecuada prestación de servicios y debilitando la confianza y la legitimidad en la entidad pública.

Desde la teoría de la administración pública, la modificación de la estructura administrativa que suprime las Secretarías Vicealcaldías, no respondería estrictamente a ninguno de los modelos como Nueva Gerencia Pública o Post Nueva Gerencia Pública expuestos en este trabajo. Por el contrario, la precariedad de los argumentos presentados tanto desde la administración municipal como en los debates en el Concejo, parecieran indicar que

correspondió a arreglos institucionales que atienden a decisiones “caprichosas” soportada en presunciones, dudas o cuestionamientos acerca de cómo debe funcionar la estructura municipal y el deseo de ajustarla a un estilo de gobierno personal y no a un propósito claro de mejora en la operación institucional.

Los cambios realizados tampoco evidencian una mejora en los servicios ofrecidos desde las dependencias transformadas. Se encuentra, por el contrario, una mutación de dependencias retornando a modelos anteriores, como ocurre con la Secretaría de Seguridad, que vuelve a tener la estructura que años atrás tenía cuando se denominaba Secretaría de Gobierno. La Secretaría de Gobierno asume funciones de articulación que correspondían a la Secretaría Privada, y ésta a su vez mantiene la responsabilidad del desarrollo de los seis pilares del conglomerado, lo cual resulta contradictorio pues la articulación y la gestión de los comités sectoriales (elemento fundamental del conglomerado) está en la Secretaría de Gobierno y Gestión de Gabinete. En consecuencia puede verse una ruptura en la coherencia que debería tener la asignación de funciones de las dependencias. Además, la Secretaría de Gobierno asumió todas las funciones de las seis vicealcaldías, concentrando las responsabilidades que éstas tenían, generando desequilibrios institucionales al interior de la administración, pues los secretarios, contrario a lo manifestado como argumento para la transformación, no quedan todos en igualdad de condiciones en su relacionamiento con el alcalde.

Un efecto adicional de esta modificación es el deterioro de la coordinación y articulación interna, tarea que correspondía al vicecalde en cada sector de acuerdo con el modelo de gestión

y de funcionamiento del conglomerado. En tal sentido es dicente la expresión de la Secretaría de Comunicaciones quien señala: *“Estamos en una etapa de transición, una especie de "limbo conceptual", en el que la secretaría Privada, que tiene bajo su responsabilidad este modelo, aún no lo asimila y por lo tanto, me atrevería a decir que hoy estamos muy distantes de la consolidación del Conglomerado Público”*. Es difícil que la Secretaría Privada logre asimilar y desarrollar el modelo si parte de las funciones que permiten gestionarlo están en cabeza de la Secretaría de Gobierno y Gestión de Gabinete. Si el conglomerado no se consolida, se afectan los pilares de gobierno corporativo, gestión financiera, planeación y gestión, direccionamiento jurídico, ambientes de control y gobernanza de las comunicaciones.

Así mismo, se mantiene así un sincretismo institucional con elementos burocráticos y algunos correspondientes a la NGP, donde convergen prácticas propias del sector privado con procedimientos característicos del sector público tradicional, sin lograr una estructura administrativa coherente. En este caso los elementos asociados al gobierno corporativo no se desarrollan debido a que la estructura no madura y ni se consolida debido a los nuevos ajustes, los cuales no evidencian mejoras en la estructura ni el fortalecimiento del modelo existente sino que corresponden a planteamientos de carácter político sin sustento técnico, aprobados en debates en los cuales priman las opiniones y no las intervenciones soportadas en indicadores de gestión, evaluaciones de impacto o seguimiento a procesos.

En consecuencia, si no hay una estructura estable que garantice la eficiencia y eficacia en su funcionamiento ello tendrá impacto en la ejecución de las políticas públicas, las cuales

requieren dependencias consolidadas para desarrollar los instrumentos que los programas y proyectos hayan establecido en ellas. Un ejemplo de ello es el componente de derechos humanos que se encontraba asignado a la anterior Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos pero que al pasar a la Secretaría de Inclusión, modifica no solo su desarrollo sino su sustento jurídico, pues las políticas y programas estaban enunciadas de acuerdo con la estructura anterior y no respecto a la estructura resultante del proyecto presentado por la Administración.

A la luz de la NGP, la modificación de la estructura no presenta mejoras de innovación en términos de eficiencia o eficacia, ajustes a la prestación de servicios a los ciudadanos o economía en el uso de recursos, que en los hallazgos se determinó que no eran significativos respecto a las economías obtenidas por el funcionamiento del Conglomerado; inclusive no dan cuenta de mayor eficiencia en el uso de los recursos previstos por ahorro, dado que no se establece la destinación específica en programas o proyectos, ello sin considerar las imprecisiones en las cifras que no dan certeza del valor real final.

En relación con la post NGP, la supresión no se ajusta a elementos como fortalecimiento de la gobernanza dado que se elimina el papel articulador de los vicealcaldes sin que se conformen nuevos equipos administrativos con involucramiento de organizaciones sociales, y tampoco hay propuestas de mejora de la capacitación y autodesarrollo de los servidores públicos.

Como recomendaciones, producto de este trabajo, está el señalar que los procesos de ajuste y transformación de las estructuras administrativas deben de tener un mayor control para su ejecución, no solo desde entidades como el Departamento de la Función Pública, encargado de verificar el cumplimiento como requisitos indispensables para su aprobación y que, como se señaló en los hallazgos en relación con el documento técnico presentado por la Administración Municipal, no desarrolla los elementos básicos solicitados en la Guía de Modernización de Entidades Públicas de este organismo.

En cuanto a la solicitud de conceptos sobre la pertinencia del proyecto, no tiene sentido que sean solicitados a las dependencias de la administración como reafirmación de lo que el proyecto de acuerdo busca. En términos prácticos, una dependencia no va a contradecir una iniciativa presentada desde el Despacho del Alcalde, pues se constituiría en una piedra en el zapato para su ejercicio de gobierno. En otras palabras este procedimiento es “yo presento el proyecto de acuerdo y yo entrego los conceptos que dicen por qué debe aprobarse”. Estos consideraciones deberían ser plasmadas en el documento técnico que sustentara la transformación desde el momento inicial y, posteriormente, se debería contar con la validación de otros actores institucionales que representen a la comunidad, diferentes al Concejo Municipal, para que evalúen y emitan conceptos sobre la validez de los criterios argumentados, el beneficio de las propuestas, la verificación de tiempos mínimos de aplicación para garantizar su funcionamiento y la evaluación de efectos en la estructura administrativa y en el servicio a los ciudadanos. Con ello podría evitarse que las modificaciones estructurales correspondan a procesos imperfectos como el de la supresión de las vicealcaldías.

En igual sentido, los procesos de transformación de las estructuras municipales deberían ser aprobados junto con el Plan de Desarrollo de cada administración, a fin de demostrar que la modificación de la estructura es pertinente a la ejecución del mismo y, por lo tanto, constituya una razón adicional para garantizar que los programas y proyectos, así como las políticas públicas no se verán afectadas por cambios estructurales que no evidencian mejoras en la gestión pública.

Finalmente, y dado que no es el propósito de este trabajo, se considera pertinente el desarrollo de ejercicios académicos orientados a evaluar si la aprobación de estos procesos de transformación institucional corresponden a demandas clientelares y al mantenimiento de beneficios políticos por parte de quienes son los encargados de aprobar estas decisiones, dado que como se evidenció en este caso no correspondió a decisiones estratégicas para mejorar la estructura institucional con miras al efectivo funcionamiento organizacional o velar por la mejora en la prestación de los servicios demandados por los ciudadanos. Esto en razón al hallazgo efectuado particularmente en el segundo debate en el Concejo, en el cual varios concejales señalaron la debilidad en los argumentos presentados para justificar el proyecto como por ejemplo, el ahorro que se obtendría inclusive señalando un aumento de costos contrario a lo manifestado en la propuesta, la inexistencia de indicadores de gestión del modelo existente que permitiera evaluar los fallos aducidos, el corto tiempo transcurrido desde la última modificación y la inestabilidad que estos cambios generan. No obstante, el proyecto obtuvo una votación positiva de parte de todos ellos. En consecuencia, si hay debilidades en los argumentos y

cuestionamientos a los soportes y a pesar de ello se vota positivamente, hay una falla en el control político que debe ejercer el Concejo a las iniciativas de la administración, en perjuicio de los ciudadanos los cuales delegaron en éste la defensa de sus intereses y en favor a otros elementos que en esta oportunidad no es posible identificar.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía de Medellín, (2012) Gerencia de modernización. Estudio técnico para la modernización de la administración municipal. Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2012 b) Plan de Desarrollo 2012 – 2015 Medellín, un hogar para la vida. Medellín

Alcaldía de Medellín, (2015) Modernización – Modelo de gobierno y gerencia pública en el país. Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2015 b) Periódico Ciudad para la Vida. Edición No. 17 - Junio 2015. Medellín

Avila, A. (2013). Poder local: estructuras políticas y crimen en Colombia. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia [u.a.]. Bogotá.

Cejudo, G. M. (2011). Nueva gestión pública, primera edición, volumen 10, Escuela de administración pública del D. F y Secretaría de Educación del DF México.

Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública. *Gestión y Política Pública*, 16(2), 539-564.

Constitución Política de Colombia, C. P. (1991). Presidencia de la República. Santa Fé de Bogotá.

Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP- (2012). Guía de Modernización de Entidades Públicas. Dirección de Desarrollo Organizacional. Versión 3. Diciembre 2012

Farazmand, A. (Ed.). (1994). *Handbook of bureaucracy* (Vol. 55). CRC Press.

Farazmand, A. (Ed.). (2009). *Bureaucracy and administration*. CRC Press.

Gutiérrez Z. Federico (2015) “Programa de Gobierno Federico Gutiérrez Zuluaga, Alcalde de Medellín, 2016 -2019. Porque Creemos en Medellín”. Medellín.

Harmon, Michael y Mayer, Richard (1999) *Teoría de la organización para la administración pública*. México, Fondo de Cultura Económica. Pp.33-47; 102-119.

Hernández, C. (2015, marzo) Modernización del Municipio de Medellín [diapositivas de PowerPoint]. Medellín.

Jorba, L. (2009). Deliberación y preferencias ciudadanas: un enfoque empírico: la experiencia de Córdoba (No. 268). CIS

Koven, S. G. (2009). Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management. Evan M. Berman, 139.

O'Donnell, Guillermo; Oszlak, Oscar; (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes, Sin mes, 99-128.

Oszlak, O. (1979). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Desarrollo Económico, 19(74), 211-250.

Oszlak, O. (2013). La Gestión Pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes. In Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE.

Ramió, C. (1999). Teoría de la organización y administración pública. Tecnos.

Ramírez Bouchoud, María Fernanda (2010) Administración Pública local, En: La gestión pública local en el ámbito metropolitano. Área metropolitana del Valle de Aburrá, Medellín. Cap. 2, Pp. 25-47.

Ramírez Bouchoud, María Fernanda (2013). Transformaciones del Estado en el gobierno local: La nueva gestión pública en Medellín. Reflexión Política, 14(28).

Restrepo-Medina, M. A. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. Estudios Socio-Jurídicos, 13(1), 365-388.

Shafritz, J. M., & Hyde, A. C. (1999). Clásicos de la administración pública.

Toonen, T. A. (2003). Administrative reform: analytics. Handbook of Public Administration, Londres, Sage, 467-477.

Vivir en el Poblado. (2015) Periódico. “No haré promesas populistas simplemente por ganar”: Federico Gutiérrez. Recuperado de <http://www.vivirenelpoblado.com/periodico/no-hare-promesas-populistas-simplemente-por-ganar-federico-gutierrez>

Anexo 1. Matriz de comparación argumentos para supresión de las Secretarías Vicealcaldías

Temáticas, Documentos y actores de la discusión del proyecto										Análisis de la argumentación			
Temática que sustenta la supresión	Dónde y quién lo dice					¿Cómo se expresan? **			Observaciones				
	Alcalde (A) Secretarios* (SIS), (SG) y (SC) Concejales (C) **** Otros Actores (O)					Información (I), Opinión (O), Argumentación (A), Suposición o duda (S/D)			Nota: Las referencias textuales de las intervenciones de los concejales y secretarios en las entrevistas se transcriben en cursiva				
	El donde corresponde a el documento o espacio de discusión en el que se presentan los elementos de la discusión					El valor corresponde al número de referencias por documento o discusión por actor			Análisis (A) Las observaciones de los autores en texto normal.				
Elementos asociados a aspectos de orden político - gobierno													
	Documento	A	S	C	O	I	O	A	S/D				
Referencia a la estructura Administrativa	Programa de Gobierno (p.23)		X						1	1. "Tenemos dudas sobre los resultados obtenidos con la denominada "modernización administrativa". Fueron creadas 6 vicealcaldías y 567 nuevos cargos, implicando con ello un costo anual adicional de más de \$40.000 millones"			
	Acta 33 segundo debate				6			1		2. (A) Se refieren dudas sobre los resultados pero no se dan argumentos que respalden. Liderazgo no se modifica por la existencia de las vicealcaldías.			
Porque es propuesta programa de	Acta Comisión estudio proyecto de			SG				1		3. "Cuando una estructura depende de quién gobierna o quien administra, esa estructura no puede servir. Cada administración llega como un gerente nuevo y no hay estructura perfecta y mucho menos en lo público" (p.44)			
										4. (A) Este concejal fue funcionario de una dependencia en la administración inmediatamente anterior, por lo cual conoce el funcionamiento de la estructura bajo el esquema de las vicealcaldías. Sin embargo, también aprueba el proyecto.			
										5. (A) La propuesta se defiende bajo la referencia de que debe procesarse porque aparece en el programa de gobierno. Sin embargo no se evalúan la pertinencia, efectos y real funcionalidad de la			

Gobierno	Acuerdo (p.3)			misma. Tampoco está relacionada con el facilitar efectivamente la ejecución del programa de gobierno.
	Ponencia primer debate	8/14/13/	3	6. "El hecho generador de la presente iniciativa, lo encontramos en el Programa de Gobierno 2016-2019". (p.2) 7. (A) Cabe señalar aquí que los concejales son los ponentes. En el documento se indica la validez de la modificación en que es una propuesta del programa y seguidamente se enuncian los elementos jurídicos que dan soporte al proceso en el Concejo para adelantar el proceso. No se presentan otros argumentos técnicos
	Acta 33 segundo debate	8/14/13/20/5/18	6	8. "El Alcalde lo propuso en la campaña y lo inscribió así en su Programa de Gobierno y he decidido apoyar el programa de gobierno. (p. 16) 9. "porque es un tema que fue bandera en su campaña". (p. 53) 10. (A) No se hace referencia a la pertinencia de la propuesta o del impacto de la misma
Creación burocracia / aumento de empleos	Programa de Gobierno (p.23)	X	1	11. (A) Se reportan 567 nuevos cargos, implicando con ello un costo anual adicional de más de \$40.000 millones. No se argumenta de dónde surge la cifra. 12. (A) La información no es precisa pues Los 567 cargos a los que se hace referencia, corresponden a plazas que fueron formalizadas así: 205 que estaban por encargo, 306 en provisionalidad y 56 vacantes
Liderazgo Alcalde	Programa de Gobierno (p.23)	X	1	13. "El Alcalde y sus Secretarios los llamados a liderar los diferentes temas de ciudad". 14. (A) No hay claridad de la razón por la cual este liderazgo se perdería. El liderazgo está asociado también a la capacidad de gerencia de la organización, independientemente de la estructura que esta tenga. No hay una referencia en cuanto al deterioro de la gestión de los secretarios o cumplimiento de metas.
	Entrevistas	SG	1	15. (A) Se asume que con la supresión de las vicealcaldías, el alcalde tiene mejor control de las decisiones. Esto desvirtúa de hecho el papel del alcalde, dado que las decisiones finales siempre se consultan con el alcalde.

	Acta Comisión estudio proyecto	SG	19	1	<p>16. <i>“La intermediación del vicealcalde no le permite tener el control sobre las diferentes dependencias”.</i> (p. 3)</p> <p>17. (A) Ello, por el contrario genera dudas sobre el liderazgo del alcalde, dado que se asume que un nivel de gobierno corporativo limita su capacidad de decisión.</p> <p>18. <i>A la larga terminó siendo un modelo que en mi concepto sí alejo en la toma de ciertas decisiones al mandatario”.</i> (p.37)</p> <p>19. (A) Este concejal era funcionario del Inder durante la administración Gaviria.</p> <p>20. <i>“Esa figura aisló al Alcalde de unos temas de la municipalidad”</i> (p.9)</p> <p>21. (A) No es la figura la que aísla o no al mandatario. Es el estilo de gobierno y el liderazgo de la persona la que determina la manera de gobernar / gerenciar.</p>
	Acta 33 segundo debate		13	1	
Relacionamiento Alcalde – Secretarios	Premisas de la transformación del Mpio. de Medellín	X		1	<p>22. <i>“Un Modelo de Gobierno en el que exista un relacionamiento directo entre el Ejecutivo, su Gabinete y los Entes Descentralizados; por tanto se suprimen las Vicealcaldías para construir la ciudad que queremos”.</i>(p. 1)</p> <p>23. (A) La afirmación da lugar a pensar que es la estructura la que define el modelo de gobierno. Por lo tanto, bajo esa premisa, de acuerdo al estilo de gobierno será necesario modificar la estructura municipal. Es la estructura la que determina cómo gobernar y no, por el contrario, la forma de gobernar la que se imprime como estilo en la estructura.</p> <p>24. <i>“Impidió mayor relación del Alcalde con su gabinete”.</i>(SI)</p> <p>25. <i>“la intención estuvo asociada a establecer una línea más estrecha entre el alcalde, sus secretarios y la ciudadanía. A mi modo de ver, el modelo que aplicó el gobierno Gaviria no se acomodaba al estilo del actual alcalde Federico Gutiérrez”</i> (SC)</p>
	Entrevistas	SI SC SG		3	<p>26. <i>“...generó una distancia con el alcalde que directamente se relacionaba con los vicealcaldes y no con los secretarios y eso generó una brecha entre el que toma las decisiones y el que realmente ejecuta las políticas y los planes”.</i> SG</p>

	<p>Acta 33 segundo debate</p> <p>4*/1/1 2</p>	<p>CC</p> <p>1</p> <p>3</p>	<p>27. “Dirían los críticos que es la lejanía entre el alcalde, la máxima autoridad, y los secretarios de despacho que son los ejecutores. Sin embargo, en mi opinión, esa cercanía o lejanía no la da necesariamente la estructura. Eso la da el actuar del día a día del gobernante de turno, porque es cierto que cuando hay seis cabezas, interacción permanente con el alcalde con esos seis vicealcaldes lo alejan un poco de los secretarios que son los que implementan” Lina Vélez, Presidenta Cámara de Comercio.</p> <p>28. La misma persona hace una referencia significativa en cuanto a este tema: “...esa situación no se dio. ¿Por qué no se dio? Porque quienes teníamos que interactuar con los vicealcaldes teníamos que interactuar permanentemente también con los secretarios de despacho. Desafortunadamente los secretarios de despacho tienen menos permanencia entonces rotan de un lado a otro”.</p> <p>1. En particular se refiere a la alta rotación de secretarios que contrasta con la rotación en vicealcaldes. Esta rotación se dio, por ejemplo, en Seguridad (4 secretarios), Comunicaciones (4 secretarios), Gobierno (2) Infraestructura (2). Educación (2), Hacienda (2), General (2), Privado (2), Desarrollo (2) Bienestar (2), Medio Ambiente (2). Entre tanto hubo tres cambios en vicealcaldes durante el período, que correspondieron a Educación, Gestión Territorial y Salud.</p> <p>2. (A) *La Concejala Arcila (4) (p. 23) señala lo erróneo de la premisa del relacionamiento dado que es criterio del alcalde determinar con quién se relaciona. A pesar de ello, vota positivamente el proyecto.</p> <p>3. “Que el secretario vuelva a tener la gallardía, esa interacción directa con cada una de las personas y sobre todo, con el Alcalde. A mí me parece supremamente importante”. Concejala Maturana (1) (p. 48)</p> <p>4. “Ese temor de las Vicealcaldías de que generaba un desgobierno, aislamiento del mandatario con los secretarios, eso depende del funcionario como lo realizaba, y pasó” Concejal Moncada (12)(p.31)</p> <p>5. (A) No se sustenta si el desgobierno se produce por la figura en sí o ello se deriva de la forma como el gobernante ejerce su liderazgo. Tampoco se está discutiendo la ascendencia o la prestancia de un</p>
--	-----------------------------------------------------------	-----------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

				cargo, sino su efectividad y funcionalidad.
Relacionamiento Alcalde – Comunidad	Acta 33 segundo debate	8/11*	2	(A)* Mientras el concejal Alejandro Moreno (8), habla del estilo del alcalde, la Concejala Múnera (11), indica que no son las vicealcaldías las que garantizan la cercanía del alcalde con las comunidades. (p.6)
	Entrevistas	SC/SI	2	6. "la intención estuvo asociada a establecer una línea más estrecha entre el alcalde, sus secretarios y la ciudadanía". (SC) 7. "Impidió mayor relación del Alcalde con su gabinete y con la comunidad". (SI)
				1. Aquí se reitera que se asume que la estructura es la que determina el relacionamiento con la comunidad y no las particularidades en cuanto a carisma, liderazgo y disponibilidad del gobernante para relacionarse con los ciudadanos.
Funcionalidad/operatividad de las vicealcaldías	Acta Comisión estudio proyecto de Acuerdo	14	1	2. "El tema de las Vicealcaldías, realmente en mi experiencia como concejal no lo sentí, porque no tuvimos ni siquiera tiempo de assimilarlas. Yo incluso seguía mi relación con los secretarios de despacho tal cual" (p.10)
		11 /SG	2	3. (A) Esto contradice el argumento de que los secretarios habían perdido su papel e importancia, pues continuaba el relacionamiento para el desarrollo de proyectos 4. (A) El concejal que pregunta en qué consiste la modernización. A lo cual responde la secretaria general: "Me tocaría leer el estudio técnico..." Aquí puede apreciarse la debilidad de la sustentación del proyecto y el desconocimiento de la estructura existente y el cambio que se propone aplicar.
	Acta 33 segundo debate	7/20/9 / 19/ 10/ 17/	7	5. (A) El concejal Echeverri (7) fundamenta su valoración de las vicealcaldías en el cuestionamiento del perfil de quienes ocuparon el cargo, no en la funcionalidad de las mismas. No presenta datos, cifras, indicadores respecto a la efectividad de su funcionamiento. (p.22) 6. "Estoy de acuerdo con la doctora Aura Marleny, apenas estaban madurando las Vicealcaldías". (20) (p. 28) 7. "Las Vicealcaldías en el poco tiempo que tuvieron tal vez no permiten ser evaluadas, pero sí carecieron de legitimidad ante las personas". (9) (p.35) 8. "Esas Vicealcaldías propendían por esa articulación y esa transversalización, el modelo no es malo por

					<p>sí, es la gestión que se haga de ese modelo como tal".(19) (p.37)</p> <p>9.“Creo que es importante decir que este modelo que vamos a cambiar en realidad no hubo suficiente tiempo para hacer una medición sensata, arrojar unos resultados, que tuviéramos unos indicadores que nos pudiera dar las certeza de que el modelo funciona o no” “Faltó tiempo para analizar si el modelo de las Vicealcaldías era lo suficientemente bueno para seguirlo implementando” (10)(p.41)</p> <p>10. “Considero que se debió haber hecho un análisis teniendo en cuenta los beneficios y los riesgos del modelo que hay actualmente y del nuevo modelo que se está presentando porque eso tampoco se vio. Sabemos que hay unas fallas en términos del funcionamiento de las Vicealcaldías, pero también hay unos riesgos con este nuevo modelo...”(17) (p.46)</p> <p>11. El señor Rodrigo Mesa: “es decirles que una estructura municipal debe obedecer al cumplimiento de los fines esenciales del Estado y no al parecer de quien haya o no ganado la elección”.(Com= intervención miembro de la comunidad)</p> <p>12. (A) Las intervenciones son particularmente dicientes en este aspecto. A pesar de los diversos señalamientos respecto a la falta de elementos para evaluar el funcionamiento de las vicealcaldías, lo que constituiría un elemento clave en la decisión, primaron otras consideraciones no soportadas en elementos técnicos para tomar la decisión de suprimirlas de la estructura administrativa.</p>	
	Total Alcalde tipo expresión	1	2	-	1	<p>13. (A) Puede apreciarse a partir de la sumatoria que el mayor número de intervenciones de los diferentes actores corresponden a opiniones, seguido por elementos de información. Respecto a las dudas estas se presentan en aspectos claves como el resultado de la modernización y los aspectos financieros asociados a la supresión. Sin embargo las dudas no se manifiestan respecto a la funcionalidad de la nueva estructura propuesta.</p> <p>14. Por otro lado genera particular inquietud la ausencia de argumentos sustentados en estudios, conceptos técnicos rigurosos, documentos de planeación y proyección de dependencia para</p>
	Total Concejales tipo expresión	9	15	-	1	
	Total Secretarios tipo expresión	1	7	-	1	
	Total Otros tipo expresión		2	-		
	Totales	10	26	0	3	

								tomar esta decisión.							
Temática que sustenta la supresión				Dónde y quién lo dice				¿Cómo se expresan? **				Observaciones			
				Alcalde (A) Secretarios* (SIS), (SG) y (SC) Concejales (C) **** Otros Actores (O)				Información (I), Opinión (O), Argumentación (A), Suposición o duda (S/D)				Nota: Las referencias textuales de las intervenciones de los concejales y secretarios en las entrevistas se transcriben en cursiva.			
				El donde corresponde a el documento o espacio de discusión en el que se presentan los elementos de la discusión				El valor corresponde al número de referencias por documento o discusión por actor				Análisis (A) Las observaciones de los autores en texto normal.			
Elementos asociados a aspectos de orden técnico															
Documento				A	S	C	O	I	O	A	S/D				
Ahorro institucional	Estudio Técnico Modificación			-	-	-	-	-	-	-	-	15. (A) En particular el documento técnico NO presenta información referente al ahorro que la supresión de las secretarías vicealcaldías representan. En tal sentido no hay soporte al argumento presentado en la Comisión de Estudio y el argumento presentado en el informe de ponencia. Esto tal y como reposa en el - SIPA - Sistema de Información Proyectos de Acuerdo del Concejo.			
	Estructura 2016														
	Ponencia primer					8/14/13/		3				16. “El presente Proyecto de Acuerdo se espera un ahorro aproximado por año de 2.200 millones de pesos para estar hablando en cuatro			

	debate		<p>años de 8.800 millones de pesos". (p.11-12) (Documento ponencia firmado por los 3 concejales)</p> <p>17. (A) Aunque hace referencia al estudio técnico en cuanto al principio de economía, éste no hace referencia en ningún lugar al ahorro mencionado. Por esta razón podría entenderse el uso de expresiones como "se espera" y "estar hablando" de un ahorro y no a una explicación precisa del ahorro y cómo se fundamenta. Inclusive la cifra inicial no coincide con la discriminada que corresponde a \$2.121.541.054, que arroja una diferencia al multiplicarse, superior a 313 millones.</p>
Acta Comisión estudio proyecto	SG 8	2	<p>18. El Concejal Manuel Alejandro Moreno (8) pregunta: "¿En qué está representado este ahorro? ¿En gastos de funcionamiento, en gastos de nómina a cargo del Vicealcalde, hay supresión de otros cargos?"</p> <p>19. Esta inquietud se responde así por la Secretaria General (SG): "La valoración financiera se hizo a partir del presupuesto "aprobado por el Concejo el año pasado, para las Vicealcaldías, que fundamentalmente son el Vicealcalde, la secretaria y el conductor. Cogimos cada una de las Vicealcaldías y sumamos, inclusive tenemos una diferencia que tenemos que conciliar, porque por el concepto de Hacienda, dice que hay un ahorro de \$2.400 millones al año, entonces tenemos una diferencia de \$200 millones".</p> <p>20. (A) Es significativo que el concejal ponente no tenga claridad acerca del origen del ahorro y a qué rubro corresponde. Y más significativa aún es la explicación dada por la funcionaria en cuanto a la fuente de la información y cómo se calcula el ahorro, inclusive señalando la imprecisión en las cifras, que además es diferente al valor señalado en el cuadro anterior. En tal sentido el argumento es débil e impreciso.</p> <p>21. Aunque se referencian actas y documentos técnicos, realmente la información con la que se argumenta el ahorro que significa la supresión de las secretarías vicealcaldías es imprecisa e inclusive inexistente. En tal sentido, esta información no es confiable para tomar una decisión en cuanto a la modificación de la estructura administrativa de la administración municipal</p>

	<p>Respuesta de la Secretaría de Hacienda</p> <p>SH</p>	1	<p>22. (A) Se invoca el principio de economía en la función pública, con ahorros de \$860 millones de pesos anuales directamente atribuibles a las vicealcaldías. En el total de funcionamiento se indica que son \$1.276 millones de funcionamiento (incluidos los 858 del valor de los vicealcaldes).</p> <p>23. Además de describir someramente el ahorro, el documento presenta tres cifras diferentes. Al revisarse el cuadro detalle la cifra multiplicada por 4 años daría \$5.104 millones. Un valor sustancialmente diferente a los 8.800 millones mencionados en los debates y comisiones.</p>
	<p>Acta 33 segundo debate</p> <p>11/7/4 /</p>	1 2	<p>24. (A) En este aspecto el Concejal Echeverri (7) sigue el argumento del ahorro de \$2.121 millones. Sin embargo las concejales Múnera y Arcila (11-4), señalan la debilidad de este argumento, inclusive indicando que ello podría resultar aún más costoso de lo que se pretende ahorrar. No obstante, las dos concejales votan positivamente la supresión de las vicealcaldías.</p>
Utilización de recursos ahorrados	<p>Ponencia para segundo debate</p> <p>8/13/14</p>	1*	<p>25. <i>"el impacto fiscal de la iniciativa en la cual se vislumbra ahorros del orden de dos mil doscientos millones de pesos (2.200'000.000) anuales, abren la posibilidad real de re-vertimiento en inversión social, favoreciendo la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas, lo que facilita el desarrollo de proyectos a incluir en el Plan de Desarrollo".</i> (Documento presentado por los 3 concejales)</p> <p>26. * Solo se asigna valor de uno debido a que es una referencia general en el informe de ponencia de los concejales. No está indicada a ninguno de ellos en particular</p> <p>27. (A) Solo se indica que será inversión social. No hay una descripción específica respecto a qué tipo de programas se asignará el recurso que como pueden ser de salud, bien pueden ser deporte, recreación. En este sentido no hay precisión y rigurosidad en los elementos aquí señalados. Inclusive en el segundo debate, que fue más extenso no se hace referencia a la asignación de los recursos a programas específicos. En los demás documentos revisados este tema no aparece, lo cual genera extrañeza en tanto si se argumenta el ahorro debería indicarse la destinación de estos recursos a fin de</p>

				que fuera acertada la decisión.
Funcionamiento del Conglomerado	Ponencia primer debate	8/13/14	1	<p>28. (A) Al igual que en el ítem anterior solo se asigna valor de uno porque la referencia no está descrita específicamente a un concejal en particular, dado el carácter del documento.</p> <p>29. En el documento se indica la modificación del artículo 77 del decreto 883 de 2015, suprimiendo de su texto “el acompañamiento de los vicealcaldes delegados para cada sector”. Igualmente la modificación del artículo 78, agregando al pilar de Planeación y Gestión: el Departamento Administrativo de Planeación.</p> <p>30. Concejala María Paulina Aguinaga Lezcano (17): <i>“Quiero empezar recordando que Medellín es el segundo conglomerado económico público más grande del país, obviamente eso tiene unas implicaciones. Por tanto considero que sí se va a reformar el modelo de gestión y administrativo se debe tener en cuenta diferentes criterios no únicamente un criterio donde posiblemente nos vamos a ahorrar unos 2.000 millones de pesos por año”</i></p> <p>31. (A) Aunque se refiere el conglomerado, no se hace referencia más allá, respecto a su funcionamiento luego de la modificación de la estructura.</p>
	Acta segundo debate	17	1	<p>1.El secretario de Inclusión no se refirió al funcionamiento del conglomerado o sus efectos.</p> <p>2. <i>“Yo hago reuniones desde el direccionamiento jurídico por sectores y Gobierno no tiene nada que ver en esa agrupación por sectores y en ese direccionamiento jurídico que yo hago como líder de ese pilar. Más allá de hacer reuniones por sectores que las podría hacer uno desde el liderazgo del pilar lo que yo rescato es el trabajo en algunos momentos por sectores, pero que no puede ser la única manera. Que no se puede perder el espacio en el que todos nos vemos y nos encontramos. Con los vicealcades se estaban generando islas y ese trabajo en conglomerado se estaba perdiendo”</i>. Secretaria General.</p>
	Entrevistas	SG	1	<p>3. (A) El trabajar por sectores en algunos momentos no es exactamente trabajar bajo la concepción del conglomerado. El conglomerado es todos los sectores trabajando bajo la misma concepción, con los mismos parámetros y buscando eficiencias, articulación y Transversalización en todas las áreas, aprovechando capacidades</p>
		SI	-	

				<p>específicas de las dependencias que conforman el sector. En tal sentido la forma en que se trabaja por sectores crea las mismas islas que se cuestionan a las vicealcaldías.</p> <p>4. <i>“Este es quizás el punto más complejo si se quiere de la supresión de las vicealcaldías porque como lo dije antes, su concepción obedeció a un modelo que se relacionaba con las vicealcaldías. Era más fácil el relacionamiento a través de los vicealcaldes que con todos los secretarios, gerentes y directores de las entidades descentralizadas. Estamos en una etapa de transición, una especie de "limbo conceptual", en el que la secretaría Privada, que tiene bajo su responsabilidad este modelo, aún no lo asimila y por lo tanto, me atrevería a decir que hoy estamos muy distantes de la consolidación del Conglomerado Público. Ni siquiera desde el pilar de la Gobernanza de las Comunicaciones, que es donde creo que más se ha trabajado el concepto, podemos decir que lo hemos logrado”.</i></p> <p>5. (A) Este es quizá, junto con la presidenta de la Cámara de Comercio, uno de los cuestionamientos más precisos a lo que ha sucedido con el conglomerado luego de la supresión de las Vicealcaldías.</p> <p>6. <i>“Hay más desarticulación porque la articulación toda recae en cabeza del señor alcalde y no hay nadie capaz de coordinar esa cantidad de líneas estratégicas y, además de que hay una desarticulación, el diálogo con los mismos secretarios es más difícil... Entonces pensar que en una estructura, un nivel intermedio genere más interlocución, en mi opinión, es una conclusión equivocada, porque ese nivel intermedio, lo que ayuda es a la coordinación. Lo que sucede hoy es que para nosotros es más difícil el diálogo con la administración municipal”</i> (Lina Vélez Presidenta Cámara de Comercio)</p> <p>7. (A) Además de la desarticulación interna, el trabajo de relacionamiento del Conglomerado con el sector externo (tanto público como privado) se debilita debido a que la estructura interna no tiene las mismas herramientas para responder a los procesos que se desean consolidar para el desarrollo de programas y proyectos.</p>
	SC		1	
		CC	1	
Carácter	Acta Comisión	14	1	8. <i>“Intervino el concejal Álvaro Múnera Builes(14): "El proyecto está muy bien presentado, leí con</i>

técnico de la supresión/ Características del documento técnico ***	estudio proyecto				detenimiento las 56 páginas del estudio técnico y obviamente el texto del articulado”.
					9.(A) Surge como pregunta bajo qué criterios se establece que un proyecto está bien presentado dado que a lo largo de esta matriz se han hecho evidentes las debilidades conceptuales tanto de los documentos que han soportado la discusión (no solo el documento técnico) como las debilidades argumentales en las intervenciones que se han dado en las diferentes instancias del proceso. Al final de la matriz se hace referencia a las características de los documentos técnicos del proceso de modernización y de la supresión.
		SI	1		10. En la entrevista el secretario de Inclusión indica que la decisión fue del Alcalde pero que facilita tener una administración más cercana a la ciudadanía.
		SG	1		11. En la entrevista se cita el ahorro aunque valoran el modelo de gerencia pública del conglomerado y buscan recuperar el papel de los secretarios. Sec. General.
		SC	1		12. “La actual administración eliminó la figura de los vicealcaldes y estableció la de un jefe de Gabinete y Gestión bajo el liderazgo del secretario de Gobierno y desde allí se dan los lineamientos para articular el trabajo, con el apoyo de las secretarías de Hacienda y Planeación para la parte financiera y de cumplimiento de las metas trazadas en el Plan de Desarrollo” Secretaria de Comunicaciones.
	Entrevistas				13. (A) Este es el único comentario desde el nivel de los secretarios que hace referencia al papel del Secretario de Gobierno. Sin embargo no constituye realmente un argumento soportado en criterios técnicos.
				CC	14. “En el momento que se hizo la reestructuración primó el componente técnico, se tuvieron consultores muy buenos, la universidad de Eafit fue una de ellas, desafortunadamente en esos momentos cuando sin lugar a duda había argumentos de carácter técnico se empieza a meter en el proyecto en el Concejo temas que sí del POT, le meten otra cantidad de temas que obviamente un origen claro se va, cómo se dice, diluyendo con otros objetivos y eso no era lo adecuado. Ahora, claramente, en la decisión de suspender las vicealcaldías, es una decisión puramente política, esa no tuvo ningún análisis técnico previo. El hecho de que se suspendan las

					<p>vicealcaldías no necesariamente tiene como consecuencia que lo fundamental de la estructura se perdió, lo que sí se perdió fue un elemento fundamental de la eficiencia, no se perdió la estructura misma del conglomerado como tal, pero sin lugar a dudas si se perdió un componente fundamental de la eficiencia y ha sucedido lo que ha sucedido en todos los gobiernos, que en el primer año de gobierno ya referido al tema del conglomerado publico apenas lo están entendiendo ...lo que se vende es, se acaban las vicealcaldías para acercar al alcalde a la comunidad. Eso es un mensaje muy bonito, pero no tiene ningún elemento técnico. Es una decisión política, la política es así” Cámara de Comercio</p>
Planta de empleos	Acta Comisión estudio proyecto de	SG		1	<p>15. (A) Aquí se encuentra un elemento particular y es que a pesar de inclusive contar con documentos y elementos técnicos bien estructurados, las discusiones en el Concejo cambian el sentido de los proyectos, inclusive desvirtuando el propósito inicial de los mismos.</p>
					<p>16. “No hay supresión de cargos, no se crean nuevos, simplemente el impacto financiero que tiene este proyecto, está dado por el ahorro de esos gastos de funcionamiento” Sec. General.</p>
					<p>17. (A) Esta respuesta está dirigida al concejal ponente respecto a la supresión de otros cargos. Sin embargo, el proyecto, presentado que fue anunciado públicamente como eliminación de las vicealcaldías, terminó convirtiéndose en una modificación de otras dependencias en su estructura funcional. Es decir se argumentó una acción para ejecutar cambios no anunciados. Uno de ellos está en el cuadro siguiente.</p>
Cambio de funciones de las vicealcaldías a la Sec. Gobierno	Acta Comisión estudio proyecto	SG		1	<p>18. “La gestión del gabinete, la articulación y coordinación la asumirá la Secretaría de Gobierno que pasaría a llamarse «Secretaría de Gobierno y Gestión de Gabinete” Acta comisión (p. 3) SG</p>
	Estudio técnico	SG		1	<p>19. “...será la direccionadora de la Gobernanza administrativa y de las dimensiones del desarrollo que hoy hacen posible que la estrategia de la Administración Municipal transversalice toda la gestión administrativa articulando los diferentes pilares”. Estudio Técnico (p.44) SG</p>
	Ponencia primer debate		8/13/14	1	<p>20. “...tendrá como responsabilidad ejercer la Gestión del Gabinete y dirigir, coordinar, articular y hacer seguimiento a los sectores de desarrollo</p>
	Ponencia segundo debate		8/13/14	1	

	Acta 33 segundo debate	11/8				1				administrativo, en el nivel central y descentralizado, de acuerdo con las directrices estratégicas del Alcalde". Concejales 8/13/14 Ponencia primer debate (p.39)
										21. Igual referencia a la anterior Ponencia 2° debate. (p. 29)
										22. Concejal Múnera (11) "...quiero que me cuenten a qué se va a decir el Alcalde y felicitar al doctor Santiago, acaba de ser nombrado, según este proyecto de acuerdo, alcalde de Medellín. Es el secretario de los super-poderes, va a manejar todos los niveles estratégicos, va a manejar y coordinar los entes descentralizados, todas las Empresas Industriales y Comerciales del Estado". Acta segundo debate (p. 12)
	Entrevistas	SC				1				23. "Este proyecto busca que la Secretaría de Gobierno asuma la responsabilidad que traía la figura de las vicealcaldía". Concejal 8 (p.5)
										24. "La actual administración eliminó la figura de los vicealcaldes y estableció la de un jefe de Gabinete y Gestión bajo el liderazgo del secretario de Gobierno y desde allí se dan los lineamientos para articular el trabajo, con el apoyo de las secretarías de Hacienda y Planeación para la parte financiera y de cumplimiento de las metas trazadas en el Plan de Desarrollo". SC
										25. (A) Puede observarse que el proyecto se enunció como supresión o eliminación de las vicealcaldías, pero en la práctica lo que hizo fue realmente crear y concentrar las funciones de éstas en una sola persona, lo cual genera inquietud respecto a la concentración de poder y direccionamiento en una persona diferente al alcalde.
Mejora en prestación de servicios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Este tema se considera en tanto como consecuencia de la modificación de la estructura administrativa, se esperaría una mejora en la prestación de los servicios. Sin embargo ni en los documentos ni en las entrevistas el tema se menciona.
Ejecución del Plan de Desarrollo	Comisión de estudio	14				1				-"El reto es que este organigrama esté a la altura, para que ejecutemos tanto el POT como el Plan de Desarrollo y eso lo demostrarán ustedes". (p. 10)
	Ponencia primer debate	8/13/14				1				26. "Que facilita el desarrollo de proyectos a incluir en el Plan de Desarrollo".
										27. (A) Aquí hace alusión el documento técnico a que el ahorro obtenido por la supresión de las vicealcaldías permitirá el desarrollo de los

Plan de ordenamiento territorial	Acta 33 segundo debate	10	1	proyectos.
	Entrevistas	SG	1	<p>28. “Hacer un seguimiento y una evaluación a la ejecución del plan de desarrollo que estamos por formular, en el cual nosotros no quisiéramos escuchar qué no se pudo hacer tal cosa porque este Concejo no autorizó las transformaciones que esta administración solicita para hacer su trabajo”.(p.43)</p> <p>29. Aquí refiriéndose a las vicealcaldías indica “Esa división que el municipio hizo, que hay que hacer la observación, obedecía a un plan de desarrollo de una administración que no necesariamente obedece a la articulación que pueda tener otra administración”.</p> <p>30. (A) Se hace referencia a que la modernización llevada a cabo en la administración respondía a la ejecución del Plan de desarrollo de la misma. No obstante vale la pena señalar que en términos generales administraciones anteriores han incluido cambios en la estructura en los planes de desarrollo y la de Federico Gutiérrez lo que hace es cambiar la estructura previo al plan de desarrollo pero en las discusiones se indica que ello ocurre para que pueda ejecutarlo, con lo cual pierde sentido el argumento referente a la modernización que creó las vicealcaldías.</p> <p>“El reto es que este organigrama esté a la altura, para que ejecutemos tanto el POT como el Plan de Desarrollo y eso lo demostrarán ustedes”. (p. 10)</p> <p>31. “Posteriormente, el Municipio de Medellín anunció la sujeción a un modelo de gestión administrativa-Modelo Conglomerado Público Municipio de Medellín y se adoptó el Acuerdo municipal 48 de 2014, revisión de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial -POT- de Medellín, por lo que nuevamente el para ese entonces Alcalde del Municipio planteó ante el Concejo Municipal la necesidad de adaptar la Estructura Administrativa del Municipio, con la finalidad de lograr el cumplimiento de los objetivos, metas y compromisos para la adecuada ejecución de los programas y proyectos que generen la transformación territorial del Municipio” (p. 10).</p> <p>32. “Por eso se creó la necesidad por Aníbal de presentar proyectos de modernización para poder ejecutar el Plan de Ordenamiento Territorial, porque para un Plan de</p>
	Comisión de estudio	14	1	
	Ponencia primer debate	8/13/14	1	
	Acta 33 segundo debate	14	1	

					<p><i>Ordenamiento Territorial tan ambicioso se necesita una estructura moderna, tipo Conglomerado Público o gobierno corporativo y dejar esa estructura pesada que no podían responder a las necesidades de la comunidad y el POT que está aprobado es muy ambicioso".(p.51-52)</i></p> <p>33. (A) Resulta contradictorio que se indique que el POT es muy ambicioso y que se requiere una estructura de la Administración en la forma Conglomerado, pero se elimine un elemento estructurante de ellas que facilitaba la articulación y la coordinación institucional e interinstitucional.</p>
Total Alcalde tipo expresión	0	0	0	0	<p>34. (A) En esta oportunidad puede apreciarse a partir de la sumatoria que los valores entre información y opinión son muy similares (17 I y 16 O).</p> <p>35. Aunque solo difiere por uno, la información es mayor, es preciso indicar que ello tiene su origen además en que para estos elementos se incluyen documentos que para el elemento político no caben pues el Concejo requiere conceptos a las dependencias que considera pertinentes para apoyar la sustentación de la ponencia y comisión de estudio. En estos no se incluyen consideraciones de oportunidad política.</p> <p>36. A partir de las observaciones en cada cuadro se señala la debilidad de los argumentos técnicos y su rigurosidad en cuanto al documento técnico, las intervenciones en la Comisión y en los debates.es</p> <p>37. Se aprecian además contradicciones tanto en argumentos de los concejales como de los secretarios que respondieron las entrevistas tanto en las razones que sustentaron la modificación como en las referencias a los motivos de la pasada administración para adelantar la modernización (Plan de Desarrollo y POT).</p> <p>38. También genera inquietud que a pesar de haberse divulgado ampliamente como la supresión de los cargos de secretarías vicealcaldías, no se debate fuertemente la modificación de la Secretaría de Gobierno por Secretaría de Gobierno y Gestión de Gabinete, la cual concentra no solo la articulación sino el poder de la coordinación de los sectores que</p>
Total Concejales tipo expresión	10	8	0	2	
Total Secretarios tipo expresión	7	6	0	0	
Total Otros tipo expresión	0	2	0	0	
Totales	17	16	0	2	

		<p>anteriormente estaban a cargo de 6 vicealcaldías.</p> <p>39. Se diluye el argumento del ahorro supuestamente obtenido, tanto por las imprecisiones encontradas en los documentos como por la inexistente sustentación de la destinación del dinero que supuestamente se ahorra debido a la supresión de las vicealcaldías.</p>

Cuadro de notas:

* Los secretarios se referencian bajo estas condiciones: Los secretarios de Inclusión Social (SIS), General (SG) y de Comunicaciones (SC) respondieron cuestionario preparado sobre el tema. El Secretario de Gobierno presenta sus posiciones en programa de televisión

¿Cómo se expresan?*

**Variación de los parámetros de Jorba (2009, 130) quien establece 4 clasificaciones para las formas argumentativas: Opinión (O), Información (I), Argumentación Particular (AP), Argumentación Abstracta (AA). En este caso se modifican para clasificar el tipo de referencia que hacen los diferentes actores (Alcalde, Secretarios, Concejales y Otros) que fueron consignadas en los documentos revisados así como en las entrevistas realizadas, de la siguiente forma: Información (datos), Opinión –O- (afirmación personal), Argumentación (A) (Soportado en indicadores, evaluaciones, estudios), Suposición o duda (S/D) (Referencia sin soporte, sólo en inquietudes).

*** Respecto a los documentos técnicos vale la pena señalar que el Documento Estudio técnico para la modernización de la administración municipal, del 2012 tiene temas como generalidades, marco legal, análisis externo, análisis financiero, análisis interno, síntesis de la problemática y propuesta. Estos son desarrollados detalladamente en 839 páginas. Entre tanto, el documento técnico presentado para la supresión de las vicealcaldías inicia con los anexos MOP (Modelo de operación por procesos), planta de empleos, tipología de los empleos y un apartado de justificación de los cambios, en tanto que se centra en las modificaciones de estructura de las secretarías de Movilidad, Gobierno, Seguridad e Inclusión Social, con descripción de puestos y vacantes (con un total de 87 en estas secretarías) con 56 páginas. En el documento no se desarrolla ninguna sustentación respecto a la supresión de las vicealcaldías.

**** Los concejales se identifican con números de la siguiente forma para identificar su participación en las discusiones de Comisión y debates en el Concejo: 1. Daniela Maturana Agudelo / 2. Nataly Vélez Lopera /3. Bernardo Alejandro Guerra Hoyos /4. Aura Marleny Arcila Giraldo /5. Fabio Humberto Rivera Rivera /6. Ricardo León Yépez Pérez / 7. Jesús Aníbal Echeverri Jiménez /8. Manuel Alejandro Moreno Zapata /9. Daniel Carvalho Mejía /10. Jaime Roberto Cuartas Ochoa /11. Luz María Múnera Medina /12. John Jaime Moncada Ospina /13. Carlos Alberto Zuluaga Díaz /14. Álvaro Múnera Builes /15. Santiago Jaramillo Botero /16. Jaime Alberto Mejía Alvarán /17. María Paulina Aguinaga Lezcana /18. Simón Molina Gómez /19. Norman Harry Posada /20. Ramón

Emilio Acevedo (Cabe señalar que el Concejal Acevedo no aparece en el listado final de votación de la aprobación de la supresión).

Listado de documentos referenciados en la matriz:

1. Texto del acta de estudio / 2016-09-28
2. Texto del informe de ponencia para primer debate / 2016-02-01
3. Texto de acta de primer debate / 2016-02-09
4. Texto del informe de ponencia para segundo debate /2016-02-09 Concejales Manuel Alejandro Moreno Zapata, Álvaro Múnera Builes , Carlos Alberto Zuluaga Díaz
5. Texto de acta de segundo debate 33 2016-02-13
6. Texto del proyecto de acuerdo/ 2016-01-13
7. Estudio técnico para la supresión de las secretarías Vicealcaldías / 2016-01-13
8. Concepto solicitado por el Concejo a la Secretaría de Hacienda / 2016-01-19
9. Concepto solicitado por el Concejo a la Secretaría General /2016-01-19
10. Concepto solicitado por el Concejo a la Secretaría de Gestión del Talento Humano / 2016-01-19
11. Estudio técnico del proceso de Modernización
12. Documento Premisas de la transformación del Municipio de Medellín
13. Programa de Gobierno Federico Gutiérrez Zuluaga, Alcalde de Medellín, 2016 -2019. Porque Creemos en Medellín. Medellín

Nota: Los documentos del proceso de debate pueden ser descargados de:

http://sipa.concejodemedellin.gov.co:8091/sipa/invitados/ver.historia/id_proyecto/799/reporte/14/tema/0/tipo_proponente/0/participante/0/periodo/2016

Anexo 2 Entrevistas

Se efectuaron 4 entrevistas.

Se seleccionaron las personas que se indican a continuación por su rol:

1. Luis Bernardo Vélez: Es secretario de Inclusión Social y Familia en la administración actual y fue concejal de la ciudad en el período inmediatamente anterior, razón por la cual se esperaba que tuviera conocimiento sobre el conglomerado, las vicealcaldías y el proceso de supresión.
2. Verónica De Vivero Acevedo, secretaria General de la Alcaldía, responsable directa del direccionamiento jurídico de la Alcaldía, quien firma con el alcalde el proyecto de Acuerdo y quien interviene tanto en la Comisión de Estudio del Proyecto como en el proceso de debate.
3. Isolda Vélez Holguín, Secretaria de Comunicaciones, responsable de los procesos de información y divulgación de la Alcaldía, tanto internos como externos. Además, en su calidad de periodista conoció el proceso de conformación del Conglomerado. Además es responsable del desarrollo del pilar de la gobernanza de las comunicaciones que se referencia tanto en el Decreto 883 de 2015 y que se mantiene en el proyecto de Acuerdo.
4. Lina Vélez de Nicholls, Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, Se consideró pertinente consultar su visión por dos razones: Esta entidad participó activamente en el acompañamiento del proceso de modernización y consolidación del Conglomerado. De otro lado, es una visión de alto nivel, externa, que por el rol en la ciudad, es prudente conocer la percepción que sobre ello se tiene. Hay que señalar que dado que ella no es funcionaria, no se hicieron las seis preguntas dado que no eran todas pertinentes. Se hacen aquellas que permiten contrastar elementos con relación a las otras entrevistas hechas.

Desarrollo de las entrevistas:

Dos de ellas fueron respondidas por correo, 2 de ellas en forma personal y las dos restantes

no fueron atendidas por los secretarios de Hacienda y Privado. Las respuestas recibidas por correo corresponden a Luis Bernardo Vélez Secretario de Inclusión Social (23 de septiembre de 2016 4:15 p. m. Comunicación personal) e Isolda Vélez, Secretaria de Comunicaciones (9 de octubre de 2016, 16:10 Comunicación personal).

Las entrevistas fueron registradas en audio así: Verónica de Vivero, Secretaria General (28 de septiembre de 2016. 10:41 a.m) duración de la entrevista 22 minutos incluidas algunas interrupciones a la misma por temas que debió atender. Lugar: Despacho Secretaria General, piso 10 Alcaldía.

Presidenta Ejecutiva de la Cámara de Comercio, Lina Vélez de Nicholls (4 de octubre de 2016. 11:29) Duración 18”15. Lugar Cámara de Comercio, Despacho Presidencia Ejecutiva. Segundo piso.

Las preguntas establecidas fueron:

1. Al iniciar la administración ¿Qué información recibió sobre el proceso de modernización adelantado en la Alcaldía y sobre la figura de Conglomerado Público de Medellín?
2. ¿Cuáles fueron las consideraciones tenidas en cuenta para suprimir las secretarías vicealcaldías?
3. ¿Qué aspectos positivos considera usted tenía esta figura?
4. ¿Qué aspectos negativos considera que tenía?
5. ¿Qué ventajas representó la supresión de las secretarías vicealcaldías?
6. ¿Qué efectos tiene esta supresión respecto al funcionamiento del Conglomerado Público Medellín?

Variación de las preguntas a la Presidenta de la Cámara de Comercio:

Dado que la Presidenta de la Cámara de Comercio no hace parte de la administración municipal y en consecuencia no hizo parte del proceso de supresión, no se hacen las dos primeras preguntas.

Luis Bernardo Vélez*. (Transcripción de las respuestas enviadas al correo)

1. Al iniciar la administración ¿Qué información recibió sobre el proceso de modernización adelantado en la Alcaldía y sobre la figura de Conglomerado Público de Medellín? (En su caso corresponde más a lo que consideró cuando actuaba como concejal y luego su percepción como secretario de despacho)

Como concejal no recibí mucha información, porque fue al final del anterior gobierno, lo que no posibilitó entender y analizar a fondo la figura de Conglomerado social, pero si hubo preocupaciones entre los concejales respecto al reto que esto implicaba. **Es de aclarar que mi votación fue negativa al respecto.**

El Municipio y la nueva administración apenas está entendiendo la figura del conglomerado y los retos que implica. Al llegar a la Secretaria de Inclusión Social, Familia y DDHH, no hubo una explicación clara de dicha figura.

2. ¿Cuáles fueron las consideraciones tenidas en cuenta para suprimir las secretarías vicealcaldías?

Esta decisión fue del Alcalde, pero se rescata lo siguiente:

- a) Fue por optimización de recursos.
- b) Esto posibilita tener una administración más cercana a la ciudadanía, es decir, no tener intermediarios entre Alcalde y comunidad; además de que el Alcalde así coordina directamente su equipo de gobierno.

3. ¿Qué aspectos positivos considera usted tenía esta figura?

Se puede rescatar que esta figura hubiera podido articular secretarías con propósitos semejanzas para un mayor impacto.

4. ¿Qué aspectos negativos considera que tenía?

Impidió mayor relación del Alcalde con su gabinete y con la comunidad.

5. ¿Qué ventajas representó la supresión de las secretarías vicealcaldías?

Que el Alcalde coordinara directamente su gabinete, y conociera las problemáticas de Medellín de manera más cercana.

* **Nota:** El secretario no dio respuesta a la sexta pregunta sobre el efecto en el conglomerado.

Isolda Vélez Holguín, Secretaria de Comunicaciones (Transcripción respuestas enviadas por correo)

Aquí va mi visión sobre el tema.

1. Al iniciar la administración ¿Qué información recibió sobre el proceso de modernización adelantado en la Alcaldía y sobre la figura de Conglomerado Público de Medellín?

Conocía antes de llegar a la administración el proceso de modernización que adelantó el alcalde Aníbal Gaviria, a través de los medios de comunicación y del debate que se hizo del mismo en el Concejo de Medellín. Cuando recibí la información durante el empalme, en la primera reunión con el entonces secretario de Comunicaciones, Waldir Ochoa, me hizo entrega de un documento que contenía los principios rectores del Conglomerado Público y muy especialmente el que tiene que ver con la Gobernanza de las Comunicaciones, cuyo liderazgo corresponde a la Secretaría de Comunicaciones.

Esa visión de integrar en un mismo objetivo todas las comunicaciones de la Alcaldía y sus entes descentralizados me llamó poderosamente la atención y me planteó un reto: cómo lograr que desde todas las dependencias del orden municipal se hable un mismo lenguaje, se tenga una misma línea de discurso y una misma identidad corporativa. Esa misión está aún hoy en el planteamiento porque se trata de cambiar una cultura corporativa que seguramente requerirá mucha disciplina, persistencia y voluntad política para mantenerlo en el tiempo.

En campaña, el actual alcalde habló sobre la supresión de las vicealcaldías al considerar que este modelo había incrementado la burocracia y, por otro lado, diluía las responsabilidades del alcalde en varios de sus vicealcaldes. De alguna manera lo alejaba de la ciudadanía. Y por eso al llegar, fue uno de los primeros proyectos que radicó en el Concejo y entonces fue imposible para los secretarios que recién llegábamos conocer cómo funcionaba este modelo. Ahora bien, el proyecto eliminó las vicealcaldías pero no así el concepto del Conglomerado Público ni de los pilares que lo rigen. De ahí que, a mi modo de ver, se creó un vacío sobre cómo consolidar el modelo, sin sus cabezas visibles: los vicealcaldes.

2. ¿Cuáles fueron las consideraciones tenidas en cuenta para suprimir las secretarías vicealcaldías?

Como ya lo mencioné, la intención estuvo asociada a la reducción de burocracia y a establecer una línea más estrecha entre el alcalde, sus secretarios y la ciudadanía. A mi modo de ver, el modelo que aplicó el gobierno Gaviria no se acomodaba al estilo del actual alcalde Federico Gutiérrez, en cuanto a cercanía y concepción de un Estado sin muchas barreras para estar en contacto más directo con el ciudadano. La actual administración eliminó la figura de los vicealcaldes y estableció la de un jefe de Gabinete y Gestión bajo el liderazgo del secretario de Gobierno y desde allí se dan los lineamientos para articular el trabajo, con el apoyo de las secretarías de Hacienda y Planeación para la parte financiera y de cumplimiento de las metas trazadas en el Plan de Desarrollo.

3. ¿Qué aspectos positivos considera usted tenía esta figura?

Mirando hoy en retrospectiva, me parece que esta figura permitía articular el trabajo de varias secretarías que estaban bajo la línea de cada vicealcaldía y de esta forma ser mucho más eficiente en la gestión. De esta manera el alcalde podía concentrarse más en los proyectos estratégicos, mientras sus vicealcaldes cumplían las funciones misionales que debe realizar siempre la Alcaldía, independiente de quién es el mandatario de turno. Como no conozco cómo operaban las vicealcaldías no tengo el referente, pero sí creo que podría ser más eficiente el gobierno hacia adentro de la Alcaldía.

4. ¿Qué aspectos negativos considera que tenía?

En la misma línea de la respuesta anterior, con este modelo, el alcalde podía quedar por

fuera de muchas decisiones sobre las cuales, a la larga tenía o quería tener más injerencia. Pienso que el modelo corría el riesgo de debilitar la gestión en algunos casos en los cuales el vicealcalde no fuera un buen articular o un buen líder para visibilizar aquellos procesos ante el alcalde y por lo tanto descuidar la gestión en esos aspectos. El alcalde podía ser ajeno a lo que en realidad estaba ocurriendo al interior de la Alcaldía y podía no tener la suficiente retroalimentación proveniente de la ciudadanía.

5. ¿Qué ventajas representó la supresión de las secretarías vicealcaldías?

Pienso que el alcalde retoma el control político y de la gestión de cada una de sus secretarías y envía un solo mensaje. Evita la intermediación en la gestión pública. Además, representó un ahorro en términos presupuestales. Gana en reconocimiento como validador de todos los procesos al interior de la Administración y también de cara a la ciudadanía. Se le devuelve el valor político a los secretarios que tienen la gran responsabilidad de ejecutar el plan de gobierno del alcalde quien es su jefe inmediato.

6. ¿Qué efectos tiene esta supresión respecto al funcionamiento del Conglomerado Público Medellín?

Este es quizás el punto más complejo si se quiere de la supresión de las vicealcaldías porque como lo dije antes, su concepción obedeció a un modelo que se relacionaba con las vicealcaldías. Era más fácil el relacionamiento a través de los vicealcaldes que con todos los secretarios, gerentes y directores de las entidades descentralizadas. Estamos en una etapa de transición, una especie de "limbo conceptual", en el que la secretaría Privada, que tiene bajo su responsabilidad este modelo, aún no lo asimila y por lo tanto, me atrevería a decir que hoy estamos muy distantes de la consolidación del Conglomerado Público. Ni siquiera desde el pilar de la Gobernanza de las Comunicaciones, que es donde creo que más se ha trabajado el concepto, podemos decir que lo hemos logrado.

Verónica de Viveros Secretaria General. Transcripción de audio.

1. Al iniciar la administración ¿Qué información recibió sobre el proceso de modernización adelantado en la Alcaldía y sobre la figura de Conglomerado Público de Medellín?

Pues digamos que la responsabilidad cuando uno hace una propuesta es estudiar lo que existe. Nosotros estudiamos el acuerdo 883 y estudiamos todo el modelo de conglomerado que fue lo que se desarrolló a través del estudio técnico que hizo gestión humana para poder tomar una decisión frente a la presentación o no del proyecto de acuerdo que modificaba la estructura.

2. ¿Cuáles fueron las consideraciones tenidas en cuenta para suprimir las secretarías vicealcaldías?

Hoy como administración actual valoramos mucho el concepto de conglomerado y de un modelo de gerencia pública como con un esquema de modelo corporativo tan afianzado como se planteó. Sin embargo, digamos que el tema de las vicealcaldías, además de generar un tema de un gasto que consideramos que podía ahorrarse alrededor de \$2.200 millones mensuales directos porque de todas formas eso era lo que estaba por funcionamiento pero sabíamos que por inversión había unos recursos adicionales, nosotros quisimos rescatar el papel de los secretarios como ordenadores y como directamente ejecutores de las políticas y del plan de desarrollo. Consideramos que esa articulación que en su papel se consideró válida y es muy respetable que tenían los vicealcaldes generó una pérdida de liderazgo de los secretarios que finalmente eran quienes ejecutaban las políticas del plan de desarrollo y los invisibilizó un poquito y generó una distancia con el alcalde que directamente se relacionaba con los vicealcaldes y no con los secretarios y eso generó una brecha entre el que toma las decisiones y el que realmente ejecuta las políticas y los planes.

(Se hace la pregunta cuatro para enlazarla con la anterior) 4. ¿Qué otros aspectos negativos le vieron a la figura?

Eso que te planteo, lo demás está en el estudio técnico, pero digamos que eso fundamentalmente, porque de todas formas porque las vicealcaldías como instancias de articulación no consideramos que fueran necesarias toda vez que uno puede articular sin necesidad de alguien que lo articule. Digamos que algunos secretarios, en un marco de confianza nos manifestaban, que el hecho de quien toma las decisiones no es el que responde por ellas genera una resistencia también porque en el marco de no ser ellos ordenadores del gasto y que a mí me ordena algo que va en contravía de lo que yo considero que es la seguridad jurídica mía, eso genera resistencia y puede generar divisiones en la administración, entonces dentro del modelo de gobierno consideramos que la figura al ser suprimida volvía a generar los liderazgos naturales que tienen como ordenadores del gasto y como responsables de lo que se ejecuta, responsable fiscal y disciplinariamente.

3. ¿Qué aspectos positivos considera usted tenía esta figura?

El trabajo por sectores a mí me parece muy valioso y, de hecho nosotros hoy, desde la gestión jurídica y desde el pilar del direccionamiento jurídico lo hacemos así, pero nosotros trabajamos en comités sectoriales y subsectoriales. Esa división que el municipio hizo, que hay que hacer la observación, obedecía a un plan de desarrollo de una administración que no necesariamente obedece a la articulación que pueda tener otra administración. Hoy, en ese momento la organización administrativa se hizo a partir de un plan de desarrollo de una administración y por eso los sectores se articulaban a partir de las líneas del plan de desarrollo. Esos sectores son importantes y validamos muchos ese trabajo, eso lo retomamos hoy y el trabajo en conglomerado público lo hacemos, desde el direccionamiento jurídico lo estamos trabajando a partir del 883 completamente. Y el direccionamiento jurídico hoy, como pilar se desarrolla a través del proyecto de gerencia jurídica pública que fue un decreto de diciembre 28 del año pasado y nosotros seguimos trabajando con él, porque consideramos que fueron también esfuerzos importantes y eso, creo que dentro de la responsabilidad de uno como servidor público está continuar con lo bueno.

5 ¿Qué ventajas representó la supresión de las secretarías vicealcaldías?

Eso pasa mucho, digamos, en materia judicial. Cuando una persona no tiene mucha relación con la realidad, las decisiones que se toman a veces pueden resultar diferentes si uno tiene toda la información o toda la realidad. Cuando uno pone intermediarios en la relación de información pues es muy humano que se genere una distorsión de la realidad o de la visión, o que simplemente dos personas no estén pensando igual. Consideramos que esa intermediación al ser eliminada genera para el alcalde como direccionador muchísima más cercanía con la realidad de cada secretaría, que le permite tomar mejores decisiones. Yo sé que puede pensarse que el Consejo de Gobierno con 26 personas es una locura, si / no dependiendo del método que se tenga. De todas formas el hecho de que cada uno entienda lo que está pasando en otras secretarías y el impacto que eso puede generar, le genera a cada uno de los secretarios un conocimiento de la realidad de la ciudad que es importante. Uno a veces en el Consejo de Gobierno, como Secretario General o como Secretario de Hacienda, todos, yo tengo que ver con eso, el hecho de saber qué está pasando en cada secretaría, de poder articularnos, de podernos vernos, genera una mayor articulación porque aquí hay muy poquitos temas que son de una secretaría, todos tienen impactos en varios y creo que eso se estaba perdiendo, al no tener esos espacios de articulación con los sectores o subsectores sino con todas las secretarías se estaba perdiendo la visión del municipio como conglomerado que es finalmente lo que se buscaba con el modelo de gestión.

6. ¿Qué efectos tiene esta supresión respecto al funcionamiento del Conglomerado Público Medellín?

Yo hago reuniones desde el direccionamiento jurídico por sectores y Gobierno no tiene nada que ver en esa agrupación por sectores y en ese direccionamiento jurídico que yo hago como líder de ese pilar. Más allá de hacer reuniones por sectores que las podría hacer uno desde el liderazgo del pilar lo que yo rescato es el trabajo en algunos momentos por sectores, pero que no puede ser la única manera. Que no se puede perder el espacio en el que todos nos vemos y nos encontramos. Con los vicealcades se estaban generando islas y ese trabajo en conglomerado se estaba perdiendo.

Lina Vélez de Nicholls. (Transcripción de audio)

1. ¿Qué aspectos positivos considera usted tenía esta figura?

Si me voy a esa pregunta tan puntual yo reduciría el aspecto positivo en la eficiencia y en la coordinación pero en mi experiencia sobre tantos años de relacionarme con la administración municipal creo que la importancia es la estructura misma, es decir, la comprensión de que un ente público al igual que cualquier empresa cuando tiene un plan estratégico claro, ese plan estratégico tiene que ser coherente con la estructura y con el presupuesto y en mi opinión, el mayor logro fue la coherencia entre lo que era el plan estratégico, en su momento el plan de desarrollo, las líneas del plan de desarrollo y la coherencia en la estructura con esas líneas del plan de desarrollo.

Cuando hay coherencia entre, nosotros hablamos del plan estratégico, y la estructura que apoya cada una de esas líneas, efectivamente, se ganan muchas eficiencias. Entonces como en la función pública intervienen tantas entidades, la palabra coordinación comienza a tener un rol y un papel fundamental. Lograr coordinar en una cabeza que tiene como función prioritaria la coordinación más que la ejecución hace que esa función de coordinación, que en mi opinión es prioritaria, se cumpla de manera más eficiente.

2. ¿Cuáles son los aspectos negativos de una vicealcaldía?

Dirían los críticos que es la lejanía entre el alcalde, la máxima autoridad, y los secretarios de

despacho que son los ejecutores. Sin embargo, en mi opinión, esa cercanía o lejanía no la da necesariamente la estructura. Eso la da el actuar del día a día del gobernante de turno, porque es cierto que cuando hay seis cabezas, interacción permanente con el alcalde con esos seis vicealcaldes lo alejan un poco de los secretarios que son los que implementan, sin embargo, desde la experiencia personal eso en el día a día como funcionó, mi percepción desde afuera, que creo que es la que vale en esta opinión, es que esa situación no se dio. ¿Por qué no se dio? Porque quienes teníamos que interactuar con los vicealcaldes teníamos que interactuar permanentemente también con los secretarios de despacho. Desafortunadamente los secretarios de despacho tienen menos permanencia entonces rotan de un lado a otro. O sea, la relación más cercana con los vicealcaldes se debe más a la permanencia del cargo que a las calidades o funciones que pueda llegar tener un secretario de despacho. Esto es visto desde lo externo.

Ahora ¿cómo era la relación de los secretarios de despacho con el alcalde? Yo no conozco. Lo que sí sé, es que desde el sector privado tuvimos mucha más relación con los vicealcaldes que con los secretarios pero no porque no fueran necesarios los secretarios, en ningún momento a una institución como la Cámara de Comercio, la existencia de una vicealcaldía le sustituía la relación directa con el secretario. Lo que pasa es que como los secretarios de despacho cambian con tanta frecuencia pues el único hilo conductor permanente era la vicealcaldía. Pero en un ejemplo bien preciso, desde la Cámara de Comercio que manejamos todo el tema de la estrategia clouster, claro, la vicealcaldía del doctor Felipe Hoyos es la que hacía la estrategia y es con quien nos sentábamos a discutir esa estrategia, pero en todas las reuniones necesitábamos que estuviera el secretario, porque con el secretario estábamos manejando el presupuesto, estábamos manejando la implementación, estábamos haciendo el seguimiento. Más allá de decir que a nosotros eso como institución nos generó una distancia entre el privado y el alcalde, porque había un nivel intermedio, a mí me pasó todo lo contrario. Nosotros manteníamos una cercanía permanente con los secretarios, un diálogo y una discusión estratégica con los vicealcaldes y unos diálogos más cortos, más eficientes, más coherentes con el alcalde en el momento en que lo necesitábamos.

Porque cuando no estaba esa figura, permanentemente, para cualquier diálogo estratégico se un grupo muy grande de gente y no hay la suficiente coordinación

3. ¿Cuál cree usted que es el efecto que tiene esta supresión respecto al funcionamiento del Conglomerado Público Medellín?

Hay más desarticulación porque la articulación toda recae en cabeza del señor alcalde y no

hay nadie capaz de coordinar esa cantidad de líneas estratégicas y, además de que hay una desarticulación, el diálogo con los mismos secretarios es más difícil porque cuando uno habla, no sé, del tema de innovación participan dos o tres secretarías, entonces para uno hablar de innovación hay que salir a buscar tres interlocutores cuando, con las vicealcaldías, pues buscábamos un interlocutor, yo me sentaba con el doctor Felipe, establecíamos unos criterios, separábamos qué le correspondía a cada uno y desde allí, cuando era necesario buscábamos al alcalde. Entonces pensar que en una estructura, un nivel intermedio genere más interlocución, en mi opinión, es una conclusión equivocada, porque ese nivel intermedio, lo que ayuda es a la coordinación. Lo que sucede hoy es que para nosotros es más difícil el diálogo con la administración municipal. Más complejo para ponerlo de alguna manera.

Nota: El desarrollo de la conversación dio lugar para hacer, además, las siguientes preguntas:

En el proceso de esas reformas, tenemos como referente que el POT se discute con la comunidad, el plan de desarrollo se discute con la comunidad. Todo el proceso de modernización estuvo en cabeza de asesores.

¿Considera usted que ese tipo de reformas deberían llevarse también a discusión con la comunidad?

No, definitivamente no. Es que yo pienso que un gobernante discute con la comunidad el plan de desarrollo, que el plan de desarrollo tiene que estar orientado a definitivamente resolver las necesidades prioritarias de una comunidad. Ese plan de desarrollo se plasma en unas líneas estratégicas. Ahora, no es la comunidad la que puede resolver cómo se ejecuta y cuál es la estructura adecuada para que esas líneas estratégicas y yo se lo pongo en la caso de cualquier empresa privada, es absolutamente claro que la junta directiva es la que define los planes estratégicos de una organización como la Cámara de Comercio, a dónde nos vamos a enfocar, si nos queremos claramente en el tema de la formalización, si nos queremos enfocar claramente en el tema del emprendimiento, ellos me dan a mí las líneas. Ahora, es la administración, en este caso el alcalde, el que resuelve cómo va a garantizar esos resultados. Yo creo que el tema de una estructura administrativa tan compleja como una entidad como el Municipio de Medellín, más un conglomerado, debe ser discutida por el liderazgo del alcalde con el acompañamiento de empresas expertas en estructura administrativa. Yo no creo que una estructura administrativa deba discutirse con la comunidad.

¿Cree usted que prima más ese componente político cuándo se van a ejecutar las reformas o prima realmente un componente técnico?

Digamos que yo he vivido mucho esta última. En el momento que se hizo la reestructuración tengo el conocimiento de que primó más el componente técnico, se consultó mucho, se tuvieron consultores muy buenos, la universidad de Eafit fue una de ellas, en ese momento yo no tengo duda ninguna que fue una estructuración de carácter técnico.

Desafortunadamente en esos momentos cuando sin lugar a duda había argumentos de carácter técnico se empieza a meter en el proyecto en el Concejo temas que si del POT, le meten otra cantidad de temas que obviamente un origen claro se va, cómo se dice, diluyendo con otros objetivos y eso no era lo adecuado. Ahora, claramente, en la decisión de suspender las vicealcaldías, es una decisión puramente política, esa no tuvo ningún análisis técnico previo. El hecho de que se suspendan las vicealcaldías no necesariamente tiene como consecuencia que lo fundamental de la estructura se perdió, pero en mi opinión lo que sí se perdió fue un elemento fundamental de la eficiencia, no se perdió la estructura misma del conglomerado como tal, pero sin lugar a dudas si se perdió un componente fundamental de la eficiencia y ha sucedido lo que ha sucedido en todos los gobiernos, que en el primer año de gobierno ya referido al tema del conglomerado publico apenas lo están entendiendo.

¿Qué cree usted que pasó que no se entendió bien la figura del conglomerado por esta administración que llega? ¿Qué pudo haber faltado?

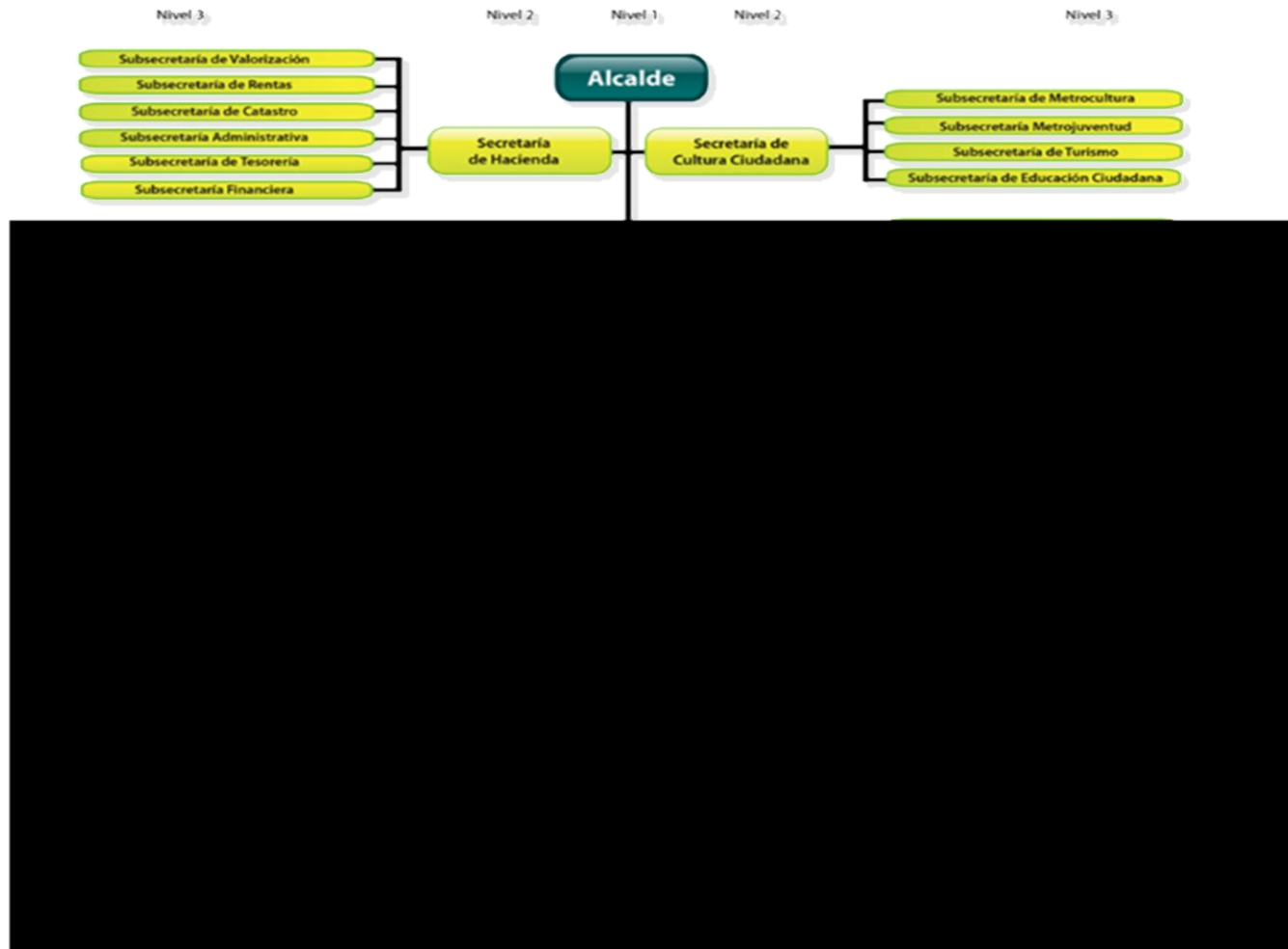
Se hizo todo, se hizo todo, es una decisión puramente política de tener argumentos para conseguir más votos porque yo que hubiera tenido posibilidades de conocer los argumentos técnicos nunca los conocí, entonces yo no creo que faltó nada lo que pasa es que la decisión política sobre cualquiera y al momento de conseguir votos y como lo que se vende es, se acaban las vicealcaldías para acercar al alcalde a la comunidad, eso es un mensaje muy bonito, pero no tiene ningún elemento técnico, porque yo vuelvo e insisto, la existencia de las vicealcaldías no alejan al alcalde de la comunidad, cierto, las estructuras de gobernanza en una entidad pública o en una privada tiene que haber momentos de encuentro y de discusión entre el alcalde y sus ejecutores, yo vuelvo y lo digo es como si en la Cámara de Comercio hay cinco vicepresidentes entonces es decir que yo no conozco las necesidades de

la Cámara de Comercio, no, porque yo me reúno permanentemente con los vicepresidentes y yo tengo que estar sacando y sacando y sacando la información que ellos me entregan a mí, calcule usted en una entidad pública esa función, entonces yo creo que no faltó nada, es una decisión política, la política es así”.

Anexo 3 Organigramas de la Administración Municipal

Gráfico 1.

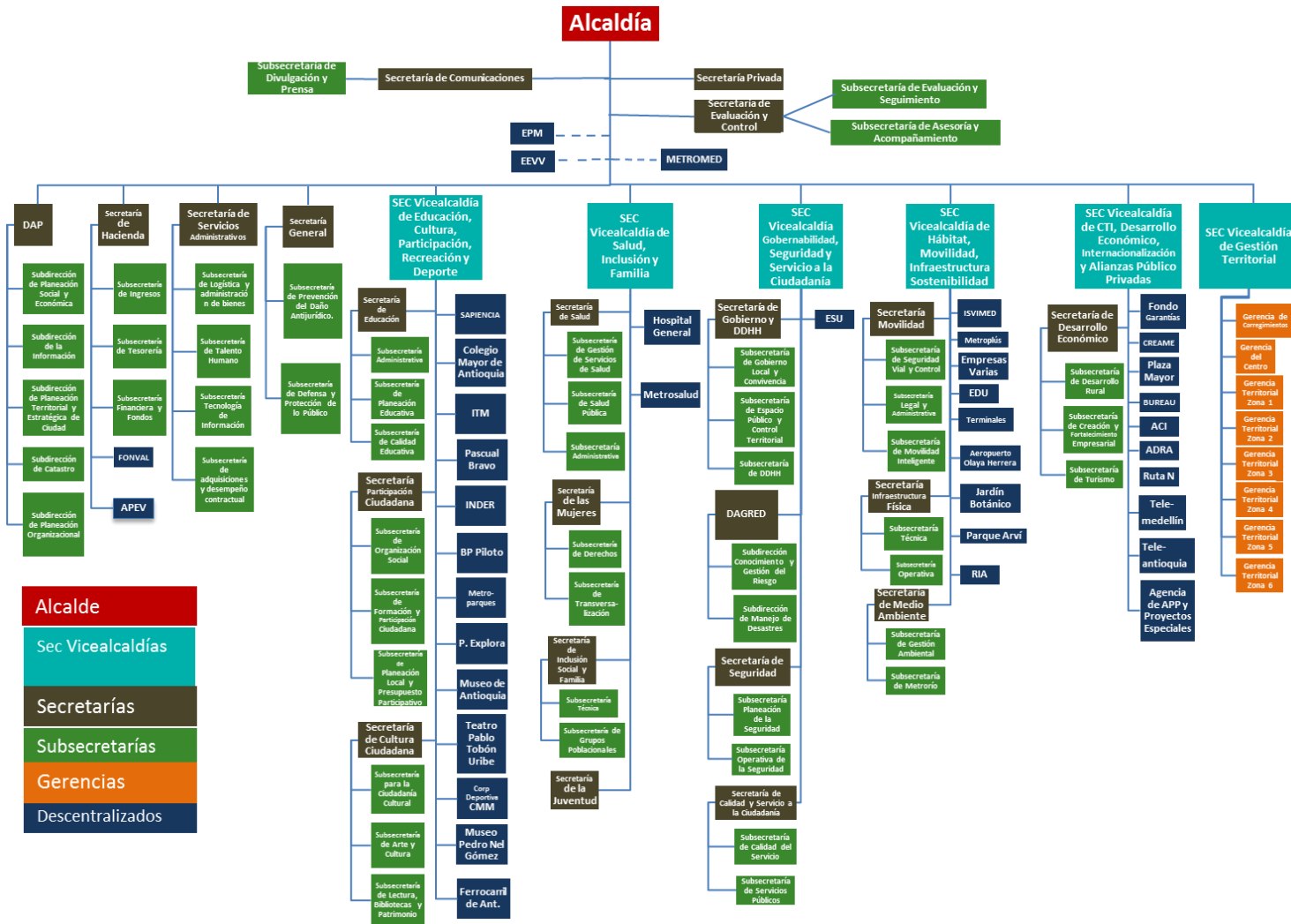
Estructura Alcaldía de Medellín según Decreto 151 de 2002 - Previa a la Modernización



Fuente: Alcaldía de Medellín.

Gráfico 2

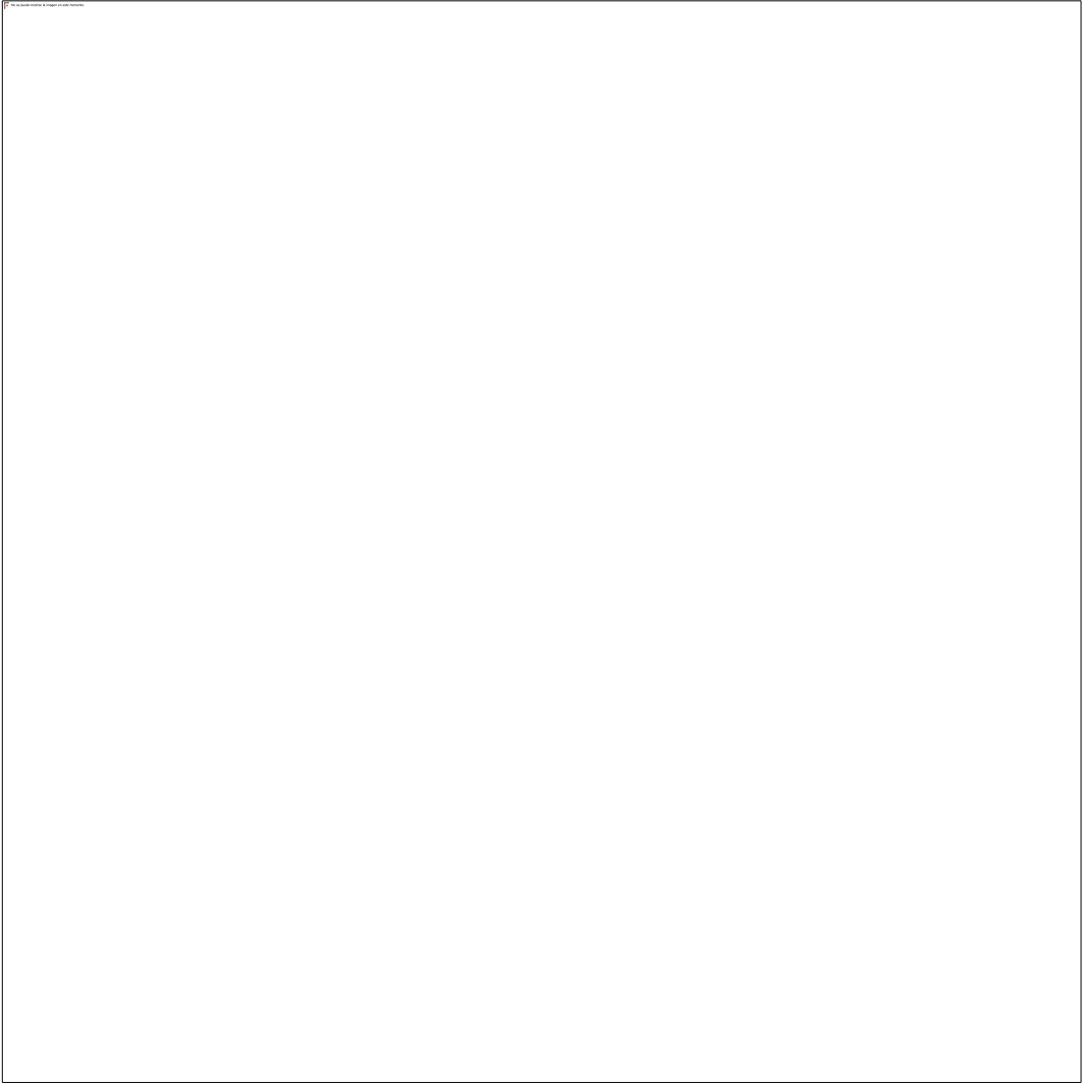
Estructura Alcaldía de Medellín luego de proceso de Modernización -2012 -2015



Fuente: Alcaldía de Medellín.

Gráfico 3

Modelo de Gerencia Pública según proceso de Modernización -2012 -2015



Fuente: Alcaldía de Medellín.

Gráfico 4

Estructura Conglomerado Público de Medellín según proceso de Modernización -2012 -2015



Fuente: Alcaldía de Medellín.

Gráfico 5.

Estructura Alcaldía de Medellín luego supresión de las Secretarías Vicealcaldías



Fuente: Alcaldía de Medellín.